Náttúruvernd

Hvítbók um löggjöf til verndar náttúru Íslands

Nefnd um endurskoðun náttúruverndarlaga

Útgefandi:
Umhverfisráðuneytið

Ritstjóri:
Aagot V Óskarsdóttir

Prófarkalestur:
Sigrún Árnadóttir

Hönnun & umbrot:
Arnar Guðmundsson

ISBN 978-9979-839-31-6

Umhverfisráðuneytið
Skuggasundi 1
150 Reykjavík
Sími: 5458600
Heimasíða: http://www.umhverfisraduneyti.is

Hvítbók
Náttúruvernd

Svandís Svavarsdóttir
umhverfisráðherra

Nefnd sem umhverfisráðherra skipaði í nóvember 2009 hefur unnið að heildarendurskoðun á löggjöf um náttúruvernd. Vinna nefndarinnar hefur verið tvíþætt. Annars vegar vann nefndin tillögu að frumvarpi til laga um breytingar á lögum um náttúruvernd nr. 44/1999 sem hún skilaði ráðherra í desember 2010. Meginstarf nefndarinnar fólst hins vegar í gerð þeirrar hvítbókar sem hér birtist.

Í fyrsta sinn er unnin hvítbók um heildarendurskoðun náttúruverndarlaga. Slík vinnubrögð teljast til nýjunga við undirbúning löggjafar hér á landi en eru í samræmi við það sem tíðkast á Norðurlöndum, sbr. NOU skýrslur í Noregi og SOU skýrslur í Svíþjóð. Nefndin hefur haldið 71 fund og hefur viðfangsefni hennar verið að leiða saman þekkingu á ólíkum sviðum í því skyni að gera ítarlega og alhliða úttekt á lagaumhverfi náttúruverndarmála og leggja grunn að smíði nýrrar löggjafar. Í nefndinni sátu sérfræðingar á sviði náttúrufræða, stjórnsýslufræða og lögfræði, margir þeirra með áratuga reynslu af starfi að náttúruvernd. Í vinnu nefndarinnar hefur því verið leitast við að samhæfa ólíka sýn og aðferðir hinna ýmsu fræðigreina í þágu þess verkefnis sem nefndinni var falið.

Rétt er að geta þess að varamenn nefndarinnar störfuðu með nefndinni drjúgan hluta starfstíma hennar. Ritstjórn hvítbókarinnar var í höndum Aagotar V. Óskarsdóttur lögfræðings.

Með útgáfu þessarar hvítbókar um löggjöf til verndar náttúru Íslands lýkur störfum nefndar um endurskoðun náttúruverndarlaga nr. 44/1999.

Reykjavík, 31. ágúst 2011

Hafdís Gísladóttir, formaður

Aagot V. Óskarsdóttir

Hilmar Malmquist

Jón Gunnar Ottósson

Kristín Linda Árnadóttir

Sigrún Ágústsdóttir

Sigurður Á Þráinsson

Steinunn Fjóla Sigurðardóttir

Trausti Baldursson

Þóra Ellen Þórhallsdóttir

Efnisyfirlit

Fyrri hluti

1. Inngangur 19
1.1 Skipan nefndar um endurskoðun náttúruverndarlaga 19
1.2 Starf nefndarinnar 20
1.3 Efni hvítbókarinnar 22

2. Grundvöllur löggjafar um náttúruvernd 27
2.1 Inngangur 27
2.1.1 Mannhyggja og náttúruhyggja 27
2.2 Grundvöllur íslenskrar löggjafar um náttúruvernd 28
2.2.1 Lög nr. 48/1956 28
2.2.2 Lög nr. 47/1971 29
2.2.3 Lög nr. 93/1996 30
2.2.4 Lög nr. 44/1999 30
2.2.5 Samantekt 31
2.3 Grundvöllur norskra laga um fjölbreytni náttúrunnar 32

3. Náttúra Íslands: Einkenni, staða og æskilegar verndaraðgerðir 37
3.1 Inngangur 37
3.2 Landið 38
3.2.1 Jarðmyndanir 38
3.2.2 Lífverur 44
3.2.3 Vistkerfi 49
3.2.4 Landnotkun 60
3.3 Vatnið 62
3.3.1 Jöklar 62
3.3.2 Grunnvatn, fallvötn og stöðuvötn 63
3.3.3 Lífverur og vistkerfi í fersku vatni 69
3.4 Hafið 74
3.4.1 Sjórinn, lífverur og vistkerfi 74
3.5 Landslag og víðerni 78
3.5.1 Landslag 78
3.5.2 Óbyggð víðerni 82

4. Skuldbindingar Íslands samkvæmt alþjóðasamningum og fleiri samningum 89
4.1 Inngangur 89
4.2 Samningur um líffræðilega fjölbreytni 89
4.3 Ramsar-samningurinn um votlendi sem hefur alþjóðlegt verndargildi, einkum fyrir fugla 91
4.4 Bernarsamningur um villtar plöntur og dýr og búsvæði þeirra í Evrópu 91
4.5 CITES-samningurinn 92
4.6 EES-samningurinn 92
4.6.1 Vatnatilskipun ESB 93
4.6.2 Tilskipun um umhverfisábyrgð 93
4.7 Árósasamningurinn 94
4.8 Ýmsir aðrir samningar 94
4.8.1 Hafréttarsamningur Sameinuðu þjóðanna og úthafsveiðisamningurinn 94
4.8.2 OSPAR samningurinn 95
4.8.3 Vernd lífríkis á norðurslóðum – CAFF 95

5. Stefna stjórnvalda 99
5.1 Inngangur 99
5.2 Sjálfbær þróun 99
5.2.1 Stefnumörkun um sjálfbæra þróun í íslensku samfélagi 99
5.2.2 Áherslur 2010 –2013 100
5.2.3 Rammaáætlun um nýtingu náttúrusvæða með áherslu á vatnsafl og jarðhitasvæði 101

5.3 Líffræðileg fjölbreytni ... 102
5.3.1 Stefnumörkun Íslands um framkvæmd samningsins um líffræðilega fjölbreytni 102
5.3.2 Framkvæmdaáætlun um líffræðilega fjölbreytni ... 103
5.4 Loftslag og málefni hafsins ... 104
5.4.1 Stefnumörkun í loftslagsmálum ... 104
5.4.2 Stefnumörkun um málefni hafsins ... 104
5.5 Náttúruverndaráætlun ... 105
5.6 Landgræðsluáætlun ... 106
5.7 Tillögur sérfræðinganefnda um stefnumótun ... 107
5.7.1 Endurheimt votlendis ... 107
5.7.2 Vernd og endurheimt íslenskra birkiskóga ... 107
5.8 Framkvæmdaáætlun Norrænu ráðherranefndarinnar í umhverfismálum 2009–2012 ... 108
5.9 Samantekt ... 109
6. Stjórntæki í náttúruvernd ... 113
6.1 Inngangur ... 113
6.1.1 Sérstaða náttúruverndarlöggjafar ... 113
6.1.2 Markmiðssetning ... 114
6.1.3 Meginreglur umhverfisréttar ... 115
6.2 Gerð heildstæðra áætlana ... 116
6.2.1 Náttúruverndaráætlun ... 117
6.2.2 Verndaráætlanir samkvæmt náttúruverndarlögum og fleiri lögum ... 117
6.2.3 Skipulagsáætlanir ... 118
6.2.4 Rammaáætlun um vernd og nýtingu náttúrusvæða með áherslu á vatnsafl og jarðhitasvæði ... 119
6.2.5 Áætlanir fyrir einstakar tegundir lífvera eða vistgerðir ... 120
6.2.6 Vöktunaráætlanir ... 121
6.2.7 Vatnaáætlun samkvæmt lögum um stjórn vatnamála ... 121
6.3 Friðlýsing ... 122
6.3.1 Friðlýsing svæða ... 122
6.3.2 Friðlýsing lífvera og búsvæða þeirra, vistgerða og vistkerfa ... 122
6.4 Verndun villtra dýra með veiðistjórnun ... 123
6.5 Setning ástandsviðmiða og gerð válista ... 124
6.5.1 Tilskipun Evrópusambandsins um vernd náttúrulegra vistgerða, dýra og plantna og tilskipun um vernd villtra fugla ... 124
6.5.2 Norræn löggjöf ... 126
6.6 Reglur sem beinast að því að takmarka áhrif manna á landslag og lífríki ... 126
6.6.1 Bann við framkvæmdum og leyfisskylda ... 127
6.6.2 Aðgæsluskylda ... 128
6.6.3 Áætlanir fyrir tiltekna starfsemi ... 129
6.6.4 Þvingunarúrræði ... 129
6.7 Hagræn stjórntæki ... 129
6.8 Þekkingaröflun og miðlun upplýsinga ... 130
7. Náttúruverndarlög nr. 44/1999 ... 135
8. Tillaga nefndarinnar um breytingar á náttúruverndarlögum frá desember 2010 ... 141
8.1 Inngangur ... 141
8.2 Akstur utan vega – 17. gr. náttúruverndarlaga ... 141
8.3 Sérstök vernd tiltekinna jarðmyndana og vistgerða – 37. gr. náttúruverndarlaga ... 143

Seinni hluti

9. Forsendur nefndarinnar ... 149
10. Markmið og gildissvið ... 155
10.1 Markmiðsákvæði náttúruverndarlaga ... 155
10.1.1 Náttúruverndarlög nr. 44/1999 ... 155
10.1.2 Markmiðsákvæði norrænna náttúruverndarlaga ... 156

10.2 Gildissvið ... 157
10.2.1 Almennt um gildissvið náttúruverndarlaga ... 157
10.2.2 Vernd lífríkis sjávar ... 157
10.2.3 Vernd villtra fugla og villtra spendýra ... 158
10.2.4 Gróður- og skógvernd ... 159
10.3 Niðurstaða nefndarinnar um markmið og gildissvið ... 159
11. Hugtök ... 163
11.1 Almenn fræðileg hugtök á sviði náttúruverndar ... 163
11.2 Önnur lykilhugtök á sviði náttúruverndar ... 166
11.2.1 Inngangur ... 166
11.2.2 Afréttur, eignarland og þjóðlenda ... 167
11.2.3 Búsvæði, vistgerð og vistkerfi ... 168
11.2.4 Byggð, óbyggðir, þéttbýli og alfaraleið ... 170
11.2.5 Landslag og víðerni ... 172
11.2.6 Ræktað land og óræktað ... 174
11.2.7 Náttúruverndarsvæði, náttúruminjar, náttúrumyndanir og fleira ... 175
12. Meginreglur umhverfisréttar ... 181
12.1 Inngangur ... 181
12.2 Meginreglur umhverfisréttar í íslenskum rétti ... 181
12.2.1 Varúðarreglan ... 182
12.2.2 Meginreglan um fyrirbyggjandi aðgerðir ... 183
12.2.3 Samþætting umhverfissjónarmiða ... 184
12.2.4 Greiðslureglan ... 185
12.3 Meginreglur í norskri löggjöf ... 187
12.3.1 Meginreglur um opinbera ákvarðanatöku í 8.–12. gr. ... 187
12.3.2 Ákvarðanir stjórnvalda byggi á þekkingu ... 187
12.3.3 Varúðarreglan ... 188
12.3.4 Meginreglan um vistkerfisnálgun og mat á heildarálagi ... 189
12.3.5 Greiðslureglan ... 190
12.3.6 Meginreglan um umhverfisvæna tækni og rekstraraðferðir ... 190
12.4 Niðurstaða nefndarinnar um meginreglur umhverfisréttar ... 191
13. Mat á verndargildi og verndarþörf ... 195
13.1 Verðmæti náttúrunnar ... 195
13.1.1 Þjónusta vistkerfa ... 195
13.1.2 Eigið gildi náttúrunnar og siðferðilegar skyldur mannsins ... 196
13.1.3 Helstu flokkar eða viðföng náttúrunnar ... 197
13.1.4 Viðmið fyrir mat á verndargildi ... 198
13.2 Alþjóðleg viðmið og samræmdar aðferðir við mat á verndargildi ... 200
13.2.1 Skipuleg skráning lífríkis, samræmd nálgun og mikilvægi vistgerða ... 201
13.2.2 Vistgerðaflokkun á Íslandi ... 203
13.3 Mat á náttúruverðmætum svæða í rammaáætlun ... 204
13.4 Jarðminjar á Íslandi – aðferðafræðin ... 206
13.5 Viðmið fyrir mat á verndargildi landslags ... 207
13.6 Mat á verndargildi víðerna ... 209
14. Friðlýsing og önnur vernd ... 213
14.1 Inngangur ... 213
14.2 Friðlýsing samkvæmt náttúruverndarlögum ... 213
14.3 Svæðavernd ... 215
14.3.1 Þjóðgarðar ... 215
14.3.2 Friðlönd ... 217
14.3.3 Fólkvangar ... 218
14.3.4 Svæði sem vernduð eru með sérlögum ... 218
14.4 Náttúruvætti ... 220
14.5 Friðlýstar og friðaðar lífverur, búsvæði, vistgerðir og vistkerfi ... 220
14.5.1 Plöntur ... 220
14.5.2 Dýr ... 221

14.5.3 Búsvæði ... 221
14.5.4 Vistgerðir og vistkerfi ... 222
14.6 Verndarflokkar í norskum og finnskum lögum ... 222
14.6.1 Norsk lög ... 222
14.6.2 Finnsk lög ... 225
14.7 Verndarflokkar Alþjóðanáttúruverndarsamtakanna (IUCN) ... 228
14.8 Niðurstaða nefndarinnar um friðlýsingu og friðlýsingarflokka ... 230
14.8.1 Inngangur ... 230
14.8.2 Svæðavernd ... 232
14.8.3 Vernd tegunda og vistgerða ... 237
14.8.4 Tímabundin vernd ... 239
15. Undirbúningur friðlýsingar og réttaráhrif ... 243
15.1 Undirbúningur friðlýsingar ... 243
15.1.1 Almennt ... 243
15.1.2 Reynsla af framkvæmd friðlýsinga ... 243
15.2 Réttaráhrif friðlýsingar ... 244
15.2.1 Fyrirmæli í friðlýsingum ... 244
15.2.2 Undanþágur frá ákvæðum friðlýsinga ... 245
15.2.3 Takmarkanir 38. gr. nvl. við framkvæmdum á friðlýstum svæðum ... 245
15.2.4 Viðurlög ... 245
15.3 Afnám eða breyting friðlýsingar ... 245
15.4 Eignarnám og almennar takmarkanir eignarréttar ... 247
15.4.1 Eignarnám ... 247
15.4.2 Almennar takmarkanir eignarréttar ... 247
15.4.3. Mörk eignarnáms og almennra takmarkana eignarréttar ... 248
15.4.4 Bótaákvæði náttúruverndarlaga vegna friðlýsinga ... 248
15.5 Niðurstaða um undirbúning og afnám friðlýsingar ... 249
15.5.1 Undirbúningur friðlýsingar ... 249
15.5.2 Afnám eða breyting friðlýsinga ... 252
16. Náttúruminjaskrá og náttúruverndaráætlun ... 257
16.1 Náttúruminjaskrá ... 257
16.1.1 Ákvæði eldri laga um náttúruminjaskrá ... 257
16.1.2 Ákvæði náttúruverndarlaga nr. 44/1999 um náttúruminjaskrá ... 259
16.1.3 Réttaráhrif skráningar á náttúruminjaskrá ... 260
16.1.4 Útgáfa náttúruminjaskrár ... 260
16.2 Náttúruverndaráætlun ... 261
16.2.1 Almennt ... 261
16.2.2 Náttúruverndaráætlun 2004-2008 ... 262
16.2.3 Náttúruverndaráætlun 2009-2013 ... 263
16.2.4 Framkvæmd náttúruverndaráætlunar ... 264
16.3 Niðurstaða nefndarinnar ... 265
16.3.1 Inngangur ... 265
16.3.2 Náttúruminjaskrá ... 266
16.3.3 B-hluti náttúruminjaskrár – framkvæmdaáætlun ... 267
16.3.4 Réttaráhrif þess að náttúruminjar eru færðar á náttúruminjaskrá og á framkvæmdaáætlun ... 271
16.3.5 Undirbúningur framkvæmdaáætlunar og framkvæmd hennar ... 272
16.3.6 Endurskoðun náttúruminjaskrár ... 272
17. Framandi tegundir ... 277
17.1 Inngangur ... 277
17.2 Um 41. gr. nvl. nr. 44/1999 ... 277
17.2.1 Orðalag ákvæðisins ... 277
17.2.2 Reglugerð um innflutning, ræktun og dreifingu útlendra plöntutegunda nr. 583/2000 ... 278
17.2.3 Gildissvið 41. gr. nvl. ... 279
17.3 Alþjóðlegir samningar ... 286

17.3.1 Samningur um líffræðilega fjölbreytni ... 286
17.3.2 Samningur um verndun villtra plantna og dýra og lífsvæða í Evrópu ... 287
17.3.3 Ramsar-samningurinn um votlendi sem hafa alþjóðlegt gildi einkum fyrir fuglalíf ... 287
17.3.4 Hafréttarsamningur Sameinuðu þjóðanna ... 287
17.3.5 Alþjóðasamningur um plöntuvernd ... 288
17.4 Ákvæði í norrænum lögum ... 288
17.4.1 Dönsk, sænsk og finnsk löggjöf ... 288
17.4.2 Norsk löggjöf ... 288
17.5 Niðurstaða nefndarinnar um 41. gr. nvl. ... 291
17.6 Frumvarp til laga um breytingar á náttúruverndarlögum ... 292
17.6.1 Inngangur ... 292
17.6.2 Tillögur um breytingu á 41. gr. náttúruverndarlaga ... 293
17.6.3 Helstu athugasemdir sem bárust við tillögur um breytingu á 41. gr. ... 300
17.6.4 Rökstuðningur nefndar um endurskoðun náttúruverndarlaga ... 300
18. Vatn ... 307
18.1 Inngangur ... 307
18.2 Íslensk vatnalöggjöf ... 308
18.2.1 Vatnalög nr. 15/1923 ... 308
18.2.2 Endurskoðun vatnalaga nr. 15/1923 ... 308
18.2.3 Lög um stjórn vatnamála nr. 36/2011 ... 310
18.3 Niðurstaða nefndarinnar um verndun vatns og vatnasviða ... 310
18.3.1 Ósamstæð löggjöf ... 310
18.3.2 Vernd heildstæðra vatnakerfa ... 311
18.3.3 Reglur um umgengni við vatn og vatnasvæði ... 311
19. Almannaréttur ... 317
19.1 Inngangur ... 317
19.2 Almannaréttur í íslenskri löggjöf ... 317
19.2.1 Jónsbók ... 317
19.2.2 Vatnalög nr. 15/1923 ... 318
19.2.3 Náttúruverndarlög nr. 48/1956 ... 318
19.2.4 Náttúruverndarlög nr. 47/1971 ... 319
19.2.5 Náttúruverndarlög nr. 93/1996 ... 320
19.2.6 Náttúruverndarlög nr. 44/1999 ... 320
19.3 Almannaréttur í norrænum og bandarískum rétti ... 325
19.3.1 Inntak almannaréttarins á Norðurlöndum ... 325
19.3.2 Almannaréttur í Noregi ... 325
19.3.3 Almannaréttur í Danmörku ... 327
19.3.4 Almannaréttur í Bandaríkjunum ... 327
19.4 Niðurstöður nefndarinnar um almannarétt ... 328
19.4.1 Umfang almannaréttarins og hugtakið útivist ... 328
19.4.2 Styrking almannaréttarins í markmiðsákvæði náttúruverndarlaga og í stjórnarskrá ... 329
19.4.3 Form og efni kaflans um almannarétt ... 329
19.4.4 Meginregla 12. gr. náttúruverndarlaga og reglur um umgengni ... 330
19.4.5 För gangandi manna ... 330
19.4.6 Umferð ríðandi manna ... 331
19.4.7 Umferð um vötn ... 331
19.4.8 Heimild til að takmarka umferð í óbyggðum ... 332
19.4.9 Heimild til að tjalda ... 332
19.4.10 Girðingar ... 333
19.4.11 Meðferð elds ... 333
19.4.12 Tínsla berja, sveppa, fjallagrasa, fjörugróðurs og fleira ... 334
19.4.13 Tínsla í atvinnuskyni ... 334
19.4.14 Heimildir til að bæta aðstöðu til útivistar ... 335

20. Erfðaefni og erfðaauðlindir 339
20.1 Inngangur 339
20.2 Íslensk löggjöf 339
20.2.1 Lög um náttúruvernd 339
20.2.2 Búnaðarlög 340
20.2.3 Lög um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu 341
20.3 Alþjóðlegir samningar 342
20.3.1 Samningurinn um líffræðilega fjölbreytni 342
20.4 Ákvæði norskra laga um aðgang að erfðaefni 344
20.5 Niðurstaða nefndarinnar um erfðaauðlindir 345
21. Stjórnvöld náttúruverndarmála 349
21.1 Umhverfisráðuneytið og undirstofnanir þess 349
21.1.1 Umhverfisráðuneytið 349
21.1.2 Umhverfisstofnun 350
21.1.3 Náttúrufræðistofnun Íslands 352
21.1.4 Vatnajökulsþjóðgarður 354
21.1.5 Náttúrurannsóknastöðin við Mývatn 355
21.1.6 Landgræðsla ríkisins 355
21.1.7 Skógrækt ríkisins 356
21.1.8 Veðurstofa Íslands 357
21.1.9 Stofnun Vilhjálms Stefánssonar og samvinnunefnd um málefni norðurslóða 357
21.1.10 Skipulagsstofnun 358
21.1.11 Lögbundnar nefndir á vegum umhverfisráðuneytis 358
21.1.12 Nefndir samkvæmt skilmálum um friðlýsingu svæða 359
21.2 Önnur ráðuneyti og stofnanir sem fara með verkefni sem tengjast náttúruvernd 359
21.2.1 Forsætisráðuneyti 359
21.2.2 Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti 360
21.2.3 Mennta- og menningarmálaráðuneyti 361
21.2.4 Iðnaðarráðuneyti 362
21.3 Náttúruvernd sveitarfélaga 362
21.3.1 Verkefni sveitarfélaga 362
21.3.2 Náttúruverndarnefndir 363
21.3.3 Náttúrustofur 365
21.3.4 Gróðurverndarnefndir 367
21.3.5 Heilbrigðisnefndir 367
21.3.6 Vatnasvæðanefndir 367
21.4 Skipulag stjórnsýslu náttúruverndarmála á Norðurlöndum 368
21.4.1 Noregur 368
21.4.2 Danmörk 369
21.4.3 Finnland 369
21.4.4 Svíþjóð 370
21.5 Niðurstaða nefndarinnar um stofnanaskipulag 371
21.5.1 Inngangur 371
21.5.2 Samrekstur málaflokka 372
21.5.3 Aðgreining stjórnsýslu og rannsókna 374
21.5.4 Tilfærsla verkefna og sameining stofnana 374
21.5.5 Skýrt hlutverk stofnana 376
21.5.6 Stjórnsýsla náttúruverndarmála á landsbyggðinni 377
21.5.7 Skipulag rannsókna og vöktunar á landsbyggðinni 379
22. Verkefni stjórnvalda 383
22.1 Eftirlit 383
22.1.1 Eftirlit með athöfnum manna og áhrifum þeirra á náttúru 383
22.1.2 Eftirlit með því að almannaréttur sé virtur 388
22.1.3 Eftirlit með ástandi og meðferð gróðurs 388

22.2 Umsjón náttúruverndarsvæða og gerð verndaráætlana ... 389
22.2.1 Svæði í umsjón Umhverfisstofnunar ... 389
22.2.2 Gerð verndaráætlana ... 390
22.2.3 Umsjón falin öðrum ... 391
22.2.4 Þjóðgarðurinn á Þingvöllum og Vatnajökulsþjóðgarður ... 392
22.2.5 Svæði sem vernduð eru með sérlögum ... 394
22.2.6 Landvarsla ... 394
22.3 Vöktun ... 395
22.3.1 Náttúrufræðistofnun Íslands ... 395
22.3.2 Umhverfisstofnun ... 396
22.3.3 Aðrar stofnanir ... 397
22.4 Rannsóknir ... 398
22.4.1 Rannsóknastofnanir umhverfisráðuneytisins ... 398
22.4.2 Aðrar stofnanir ... 399
22.5 Umsagnir, tillögur og álitsgerðir ... 400
22.5.1 Umhverfisstofnun ... 400
22.5.2 Náttúrufræðistofnun Íslands ... 401
22.5.3 Aðrar stofnanir og stjórnvöld ... 401
22.6 Leyfisveitingar ... 402
22.7 Fræðslumál ... 403
22.8 Niðurstaða nefndarinnar um verkefni stjórnvalda ... 404
22.8.1 Inngangur ... 404
22.8.2 Eftirlit ... 404
22.8.3 Umsjón náttúruverndarsvæða og gerð verndaráætlana ... 408
22.8.4 Vöktun ... 411
22.8.5 Rannsóknir ... 412
22.8.6 Umsagnir og leyfisveitingar ... 412
22.8.7 Miðlun upplýsinga til almennings og fræðsla ... 412
23. Þvingunarúrræði, ábyrgðarreglur o.fl. ... 417
23.1 Inngangur ... 417
23.2 Þvingunarúrræði ... 417
23.3 Þvingunarúrræði í náttúruverndarlögum ... 418
23.3.1 Friðlýstar náttúruminjar ... 418
23.3.2 Efnistaka ... 418
23.3.3 Aðrar framkvæmdir ... 419
23.3.4 Almannaréttur ... 419
23.4 Tegundir þvingunarúrræða ... 420
23.4.1 Bein þvingunarúrræði ... 420
23.4.2 Óbein þvingunarúrræði ... 421
23.5 Beiting þvingunarúrræða ... 422
23.6 Stjórnvaldssektir ... 423
23.7 Ábyrgð vegna umhverfistjóns ... 424
23.7.1 Almennt um skaðabótaábyrgð vegna umhverfistjóns ... 424
23.7.2 Frumvarp til laga um umhverfisábyrgð ... 425
23.8 Refsingar ... 426
23.9 Eftirfylgniákvæði í norskum rétti ... 427
23.9.1 Fyrirmæli um úrbætur eða stöðvun framkvæmda ... 427
23.9.2 Ófyrirséðar afleiðingar af lögmætri starfsemi ... 428
23.9.3 Sjálftökuúrræði stjórnvalda og afnot af fasteign annarra ... 428
23.9.4 Dagsektir ... 428
23.10 Tillögur nefndarinnar ... 428
23.10.1 Inngangur ... 428
23.10.2 Þvingunarúrræði ... 429
23.10.3 Stjórnvaldssektir ... 431
23.10.4 Ábyrgð á tjóni á náttúruminjum ... 431
23.10.5 Refsingar ... 431

24. Samantekt niðurstaðna 435
24.1 Inngangur 435
24.2 Markmið og gildissvið 435
24.3 Meginreglur umhverfisréttar 435
24.4 Friðlýsingar og önnur vernd 436
24.4.1 Svæðavernd 436
24.4.2 Vernd tegunda og vistgerða 437
24.4.3 Tímabundin vernd 437
24.4.4 Ákvörðun um friðlýsingu 438
24.4.5 Undanþágur frá ákvæðum friðlýsinga og afnám eða breyting friðlýsingar 439
24.5 Náttúruminjaskrá og náttúruverndaráætlun 439
24.5.1 Val svæða og annarra minja á náttúruminjaskrá 439
24.5.2 Val svæða og annarra minja á framkvæmdaáætlun 440
24.5.3 Réttaráhrif náttúruminjaskrár 440
24.6 Framandi tegundir 440
24.7 Vatn 441
24.8 Almannaréttur 441
24.9 Erfðaauðlindir 443
24.10 Skipulag stjórnsýslu 443
24.10.1 Inngangur 443
24.10.2 Tilflutningur verkefna og sameining stofnana 444
24.10.3 Skýrt hlutverk stofnana 445
24.10.4 Náttúruvernd á landsbyggðinni 445
24.11 Verkefni stjórnvalda 447
24.11.1 Eftirlit 447
24.11.2 Umsjón náttúruverndarsvæða 448
24.12 Þvingunarúrræði og ábyrgð vegna umhverfistjóns 449
Frumvarp til laga um breytingu á lögum um náttúruvernd, nr. 44/1999, með síðari breytingum 450
Tillögur að breytingum á drögum að frumvarpi til laga um breytingu á lögum um náttúruvernd, nr. 44/1999, með síðari breytingum 464
IV. kafli norsku laganna um fjölbreytni náttúrunnar 473
Ljósmyndir 475

Fyrri hluti

1

Inngangur

1. Inngangur

1.1 Skipan nefndar um endurskoðun náttúruverndarlaga

Mikið hefur verið fjallað um umhverfismál að undanförnu í ræðu og riti enda gera menn sér æ betur ljóst hve mikilvægt er að vernda náttúru landsins. Nýjar hugmyndir í þeim efnum kalla á lagabreytingar og hefur ítrekað verið bent á nauðsyn þess að endurskoða náttúruverndarlög nr. 44/1999. Auk þess hefur aðild Íslands að alþjóðlegum samningum knúið á um breytingar á löggjöfinni. Bent hefur verið á að ekki hafi miðað sem skyldi í náttúruvernd hér á landi og megi að nokkru leyti rekja það til þess að lög séu óskýr og ómarkviss.

Í samstarfsyfirlýsingu ríkisstjórnar Samfylkingar og Vinstri hreyfingarinnar græns framboðs frá 10. maí 2009 var lögð áhersla á náttúruvernd og endurskoðun náttúruverndarlaga. Þar sagði m.a. að náttúruvernd yrði hafin til vegs og virðingar og staða hennar innan stjórnarráðsins styrkt til muna. Náttúruverndarlög yrðu endurskoðuð, verndarákvæði treyst og almannaréttur tryggður.

Í samræmi við stefnu ríkisstjórnarinnar skipaði umhverfisráðherra, Svandís Svavarsdóttir, nefnd um endurskoðun laga um náttúruvernd nr. 44/1999 í nóvember 2009. Samkvæmt erindisbréfi var nefndinni ætlað að skoða sérstaklega eftirfarandi atriði:

- Markmið laganna og skilgreiningar.
- Hlutverk stofnana varðandi framkvæmd laganna, svo sem verkaskiptingu, ábyrgð og eftirlitshlutverk, friðlýsingaferli, verndaráætlun, stjórn og umsjón með náttúruverndarsvæðum og starfsemi náttúruverndarnefnda.
- Almannarétt.
- Landslagsvernd og svæðavernd, m.a. með tilliti til menningarlandslags.
- Verndun erfðaauðlinda landsins.
- Náttúruverndaráætlun og náttúruminjaskrá.
- Bann við akstri utan vega.

Enn fremur var nefndinni falið að huga að samstarfi stjórnsýslustiganna, ríkis og sveitarfélaga við framkvæmd laganna.

Skógafoss.

Nefndin var þannig skipuð:

Formaður: Salvör Jónsdóttir skipulagsfræðingur, til vara Aagot V. Óskarsdóttir lögfræðingur.

Þóra Ellen Þórhallsdóttir, prófessor við Háskóla Íslands.

Jón Gunnar Ottósson, forstjóri Náttúrufræðistofnunar Íslands, til vara María Harðardóttir líffræðingur.

Kristín Linda Árnadóttir, forstjóri Umhverfisstofnunar, til vara Sigrún Ágústsdóttir, sviðstjóri lögfræðisviðs stofnunarinnar.

Katrín Theodórsdóttir lögmaður, fulltrúi frjálsra félagasamtaka á sviði náttúruverndar.

Gullbrá (Saxifraga hirculus) í friðlandinu Þjórsárverum.

Starfsmenn nefndarinnar voru Sigurður Á. Þráinsson líffræðingur og Steinunn Fjóla Sigurðardóttir lögfræðingur, bæði starfsmenn umhverfisráðuneytis.

Nokkrar breytingar urðu á nefndinni á starfstíma hennar. Salvör Jónsdóttir lét af formennsku og tók Hafdís Gísladóttir, aðstoðarmaður umhverfisráðherra, við starfi hennar 1. nóvember 2010. Aagot V. Óskarsdóttir var ráðin sérstakur starfsmaður nefndarinnar frá 1. september 2010 og Trausti Baldursson líffræðingur tók við af Maríu Harðardóttur sem varamaður Jóns Gunnars Ottóssonar. Hilmar J. Malmquist líffræðingur var skipaður varamaður Katrínar Theodórsdóttur og tók hann við sem aðalmaður í nefndinni síðustu mánuði starfsins. Rétt er að geta þess að varamenn nefndarinnar störfuðu ásamt aðalmönnum með nefndinni drjúgan hluta starfstíma hennar. Auk þess veittu starfsmenn umhverfisráðuneytisins og stofnana þess, einkum Náttúrufræðistofnunar Íslands og Umhverfisstofnunar, ómetanlega aðstoð og vill nefndin koma á framfæri þakklæti til þeirra.

1.2 Starf nefndarinnar

Nefndin tók snemma þá afstöðu að nauðsynlegt væri að ráðast í heildarendurskoðun á náttúruverndarlöggjöfinni en jafnframt að mikilvægt væri að taka strax á nokkrum tilteknum atriðum sem sérstaklega brýnt væri að bæta úr. Vinna nefndarinnar hefur því verið tvíþætt. Annars vegar vann nefndin tillögu að frumvarpi til laga um breytingar á lögum um náttúruvernd nr. 44/1999 sem hún skilaði um-

hverfisráðherra í desember 2010. Meginstarf nefndarinnar fólst hins vegar í gerð þeirrar greinargerðar eða hvítbókar sem hér birtist.

Í erindisbréfi nefndarinnar var lögð áhersla á að hún hefði í starfi sínu víðtækt samráð við hagsmunaaðila. Vorið 2010 sendi nefndin út bréf til á þriðja tug aðila sem á einn eða annan hátt eiga hagsmuna að gæta við endurskoðun náttúruverndarlaga og bauð þeim að koma að ábendingum og athugasemdum. Bárust svör frá sumum þessara aðila og aðrir kusu að koma á fund nefndarinnar og ræða áhersluatriði sín. Í aðdraganda endurskoðunarvinnunnar kallaði umhverfisráðuneytið eftir athugasemdum og ábendingum frá Náttúrufræðistofnun Íslands og Umhverfisstofnun um núgildandi löggjöf og þau atriði sem taka þyrfti til endurskoðunar. Bárust ráðuneytinu ítarlegar athugasemdir frá þessum stofnunum.

Í störfum sínum hefur nefndin horft til framangreindra athugasemda auk þess sem hún hefur haft til hliðsjónar norræna náttúruverndarlöggjöf, ekki síst norska löggjöf. Ástæða þess að sérstaklega hefur verið litið til Noregs í þessu efni er að þar voru sett ný og afar vönduð náttúruverndarlög árið 2009 (*lov om forvaltning av naturens mangfold*). Einnig má segja að margt sé líkt með löndunum tveimur, bæði hvað varðar náttúrufar, löggjöf og stöðu í alþjóða- og svæðasamstarfi.

Í fyrrnefndu frumvarpi til breytinga á náttúruverndarlögum sem nefndin skilaði til ráðherra voru lagðar til breytingar á þremur greinum náttúruverndarlaga, þ.e. 17. gr. (akstur utan vega), 37. gr. (sérstök vernd tiltekinna náttúrufyrirbæra) og 41. gr. (innflutningur, ræktun og dreifing lifandi lífvera). Að auki voru lagðar til breytingar á skilgreiningum 3. gr. laganna sem og einstökum ákvæðum annarra laga til samræmis við meginákvæði frumvarpsins. Frumvarpsdrögin voru birt á heimasíðu umhverfisráðuneytisins í desember 2010 og óskað athugasemda við þau. Margvíslegar athugasemdir voru gerðar við tillögu nefndarinnar að breytingu

Herðubreið.

Haustlitir í birki og lyngi við Jökulsárgljúfur.

á 41. gr. og mátti af þeim ráða að töluverðs misskilings gætti um tillöguna. Í ljósi þessa var ákveðið að fella hana út úr frumvarpinu og fjalla þess í stað frekar um 41. gr. í hvítbókinni og skýra þar nánar tillögu nefndarinnar að breytingu á henni. Ráðgert er að frumvarpið svo breytt verði lagt fram á Alþingi á komandi hausti.

Í fyrsta sinn er unnin hvítbók um heildarendurskoðun náttúruverndarlaga. Var það mat nefndarinnar að þessi aðferð væri heppileg til að varpa sem skýrustu ljósi á núgildandi náttúruverndarlöggjöf og greina þau grundvallaratriði og sjónarmið sem taka þarf mið af við gerð nýrra laga. Þessi vinnubrögð eru í samræmi við það sem tíðkast á Norðurlöndum, sbr. NOU skýrslur í Noregi og SOU skýrslur í Svíþjóð. Til að leggja faglegan og traustan grunn að samningu frumvarps til nýrra náttúruverndarlaga hefur nefndin talið nauðsynlegt að fjalla í heild um það lagaumhverfi sem snýr að náttúruvernd á Íslandi og jafnframt gera skýra grein fyrir þeim skuldbindingum sem Ísland hefur gengist undir með aðild að ýmsum alþjóðasamningum á þessu sviði. Jafnframt leggur nefndin áherslu á að endurskoðun náttúruverndarlöggjafar verði að byggja á bestu mögulegu þekkingu á náttúru Íslands, einkennum hennar og ástandi og þeim ógnum sem við henni blasa og bregðast þarf við. Í samræmi við þetta er í hvítbókinni ítarlegt yfirlit um þetta efni. Auk þess að vera gagnasafn og greinargerð sem gagnast við samningu frumvarps til nýrra náttúruverndarlaga er hvítbókinni einnig ætlað að stuðla að almennri umræðu og þátttöku almennings í stefnumótun um náttúruverndarlöggjöf. Það er von nefndarinnar að starf hennar stuðli að því að efla þekkingu og skilning á hlutverki náttúru í lífi þjóðarinnar og þeirri ábyrgð sem við berum sameiginlega gagnvart landinu sem okkur er falið til umsjónar.

1.3 Efni hvítbókarinnar

Í fyrri hluta hvítbókarinnar er fjallað um ýmsa þætti sem varða grundvöll löggjafar um náttúruvernd. Þungamiðja þessa hluta er 3. kafli um einkenni og stöðu náttúru Íslands og æskilegar verndaraðgerðir. Þar er fjallað í fjórum undirköflum um landið, vatnið, hafið og landslag og víðerni. Í 4. og 5. kafla er vikið að skuldbindingum Íslands samkvæmt alþjóðlegum samningum og fleiri samningum og stefnu

stjórnvalda eins og hún hefur verið sett fram á undanförnum árum. Kafli 6 fjallar um stjórntæki í náttúruvernd, einkum þau sem beita má í löggjöf. Fyrri hluta hvítbókarinnar lýkur svo með lýsingu á núgildandi náttúruverndarlögum nr. 44/1999 og greinargerð um frumvarp það til breytinga á lögunum sem nefndin skilaði umhverfisráðherra í desember 2010.

Í síðari hluta hvítbókarinnar er sjónum beint að afmörkuðum þáttum löggjafarinnar sem huga þarf að við smíði nýs frumvarps. Hér er tekið á þeim úrlausnarefnum sem sett voru fram í erindisbréfi nefndarinnar auk annarra atriða sem nefndin telur brýnt að fjalla um. Nánar tiltekið er fjallað um markmið, gildissvið og skilgreiningar, meginreglur umhverfisréttar, mat á verndargildi og verndarþörf, verndarflokka, friðlýsingu, náttúruminjaskrá og náttúruverndaráætlun, framandi tegundir, vatn, almannarétt, erfðaefni og erfðaauðlindir og stjórnsýslu náttúruverndarmála. Í lok hvers kafla er gerð grein fyrir niðurstöðu nefndarinnar um þau atriði sem sérstaklega þarf að huga að við smíði nýs frumvarps.

2

Grundvöllur löggjafar um náttúruvernd

2. Grundvöllur löggjafar um náttúruvernd

2.1 Inngangur

2.1.1 Mannhyggja og náttúruhyggja

Afstaða manna til náttúrunnar hefur í gegnum tíðina borið sterkan keim af því siðfræðilega viðhorfi sem kennt er við mannhyggju.[1] Útgangspunktur mannhyggjunnar er að af þeirri staðreynd að maðurinn sé eina siðferðisveran leiði að ekki sé hægt að meta náttúrulega hluti nema í tengslum við tilgang og markmið mannsins.[2] Að því er varðar umhverfi og náttúru leiðir sjónarhorn mannhyggjunnar til þeirrar skoðunar að réttur og hagsmunir manna eigi að liggja til grundvallar allri löggjöf um umhverfis- og náttúruvernd.

Páll Skúlason heimspekingur hefur reyndar bent á að nauðsynlegt sé að gera skýran greinarmun á hugtökunum náttúra og umhverfi. Náttúran sé skapandi afl sem fari sínu fram í veruleikanum óháð manninum. Umhverfi mannsins sé hins vegar mótað af athöfnum mannsins og hverfist þannig um hann. Umhverfi sé hin ytri náttúra umsköpuð af tæknilegu valdi mannsins.[3] Á sama hátt verði að gera greinarmun annars vegar á umhverfisvernd sem snúist í raun um að vernda manninn í umhverfinu, t.d. með því að tryggja að það sé honum ekki skaðlegt, og hins vegar náttúruvernd sem miði að því að vernda náttúruna fyrir manninum.[4]

Hið mannhverfa viðhorf til náttúrunnar má rekja allt aftur til forngrískrar heimspeki; það gengur eins og rauður þráður í gegnum kenningar kristninnar og þess má finna stað í hugmyndum þeirra heimspekinga sem hafa haft hvað mest áhrif á vestræna hugmyndafræði, s.s. Descartes, Hegel, Hobbes og Locke. Viðhorf mannhyggjunnar eru því mjög rótgróin í vestrænni menningu.

Í seinni tíma hugmyndum er réttindum kynslóða framtíðarinnar æ meiri gaumur gefinn. Þetta felur í sér að siðfræði mannhyggjunnar er látin ná til komandi kynslóða. Gott dæmi um það er hugtakið sjálfbær þróun sem hefur verið skýrt þannig að sjálfbær sé sú þróun sem fullnægir þörfum samtíðarinnar án þess að skerða möguleika komandi kynslóða til að fullnægja sínum þörfum. Hugtakið byggir þannig á hugmyndinni um jöfnuð milli kynslóða.

1 Orðið mannhyggja er notað yfir enska hugtakið „anthropocentrism".
2 Alder, John og David Wilkinson 1999. *Environmental law and ethics.* London, bls. 50.
3 Páll Skúlason 1998. *Umhverfing*. Reykjavík, bls. 34–35.
4 Sama heimild, bls. 42.

Gegn viðhorfi mannhyggjunnar er nú æ oftar teflt viðhorfi náttúruhyggjunnar,[5] en samkvæmt henni kann sérhver lífvera eða vistkerfi jarðar að hafa eigið gildi og tilverurétt – óháð tengslum við manninn og umhverfi hans. Náttúrulegur veruleiki hefur þannig gildi í sjálfu sér óháð því hvort menn eru til staðar.[6] Náttúruhyggja byggir í raun á þeirri hugmynd að allar lífverur séu háðar innbyrðis og að manneskjan sé hluti af stærri heild, lífhvolfinu.

Í löggjöf um umhverfi og náttúru hefur hið mannhverfa viðhorf jafnan verið ríkjandi. Í samræmi við það hafa hagsmunir mannsins verið meginástæðan fyrir umhverfis- og náttúruvernd. Þá er einatt litið á náttúruna sem auðlind er nýta beri til að hámarka velferð mannsins og að vernd hennar eigi að takmarkast við það sem telst samfélagslega hagkvæmt. Viðhorf náttúruhyggjunnar um sjálfstætt gildi náttúrunnar leiðir hins vegar til þess að vernd hennar verði ekki einvörðungu bundin hagsmunum mannsins heldur miði í auknum mæli að því að viðhalda náttúrulegum ferlum og þróun náttúrunnar eftir eigin lögmálum.

Það er ekki alltaf auðvelt að greina milli nálgunar sem byggir á mannhyggju og þeirrar sem byggir á náttúruhyggju. Til dæmis er ekki alltaf ljóst hvort reglur um vernd tiltekinna svæða byggja á hugsun um eigið gildi þeirrar náttúru sem þar ríkir eða hvort meginhugmyndin sé að tryggja að fólk geti t.d. notið fegurðar þeirra.

2.2 Grundvöllur íslenskrar löggjafar um náttúruvernd

2.2.1 Lög nr. 48/1956

Náttúruverndarlög nr. 48/1956 voru fyrstu almennu náttúruverndarlögin sem sett voru á Íslandi. Í almennum athugasemdum við frumvarp það er varð að þeim lögum segir m.a. að enda þótt ýmsum þáttum náttúru sé veitt vernd með sérlögum dugi það ekki til enda séu mörg þeirra laga reist á fjármunalegum eða búskaparlegum sjónarmiðum einum og ætlað að stuðla að hæfilegri nytjun hlunninda.[7]

Helstu rök fyrir setningu sérstakra náttúruverndarlaga eru samkvæmt frumvarpinu:

- Íslensk náttúra er um margt einstæð og hefur gegnum aldirnar orðið fyrir minni áhrifum af manna völdum en náttúra annarra landa.
- Síðustu áratugi hefur vélmenning skapað möguleika til stórfelldari breytinga en áður, sbr. t.d. framræslu mýra.
- Auknar samgöngur, bílvegir og brýr hafa opnað aðgang að landsvæðum sem áður voru nærri ósnortin.

Um hugtakið náttúruvernd segir í almennum athugasemdum við frumvarpið: „Hugtakið náttúruvernd er mjög víðtækt hugtak og tekur í rýmstu merkingu til verndar á öllum þáttum náttúrunnar, kvikum og dauðum."[8]

Nánar er í frumvarpinu greint á milli þriggja greina náttúruverndar:

5 Orðið náttúruhyggja er hér notað yfir enska hugtakið „ecocentrism".
6 Sama heimild, bls. 52.
7 *Alþt. 1956*, A-deild, bls. 851.
8 *Alþt. 1956*, A-deild, bls. 854.

Bláklukka og gulmaðra.

- Menningarleg náttúruvernd
  - að koma í veg fyrir spjöll á náttúruminjum og náttúrumyndunum sem gildi hafa til skilningsauka á náttúrufari lands og náttúruþróun,
  - að vinna að friðun sjaldgæfra jurta og dýra og steintegunda,
  - að stuðla að því að náttúrunni sé ekki spillt að þarflausu,
  - það er menningarleg skylda að reyna að varðveita fögur landsvæði og stuðla að góðri umgengni við náttúruna.
- Félagsleg náttúruvernd
  - að greiða fyrir því að almenningur geti átt kost á að njóta náttúrunnar.
- Fjármunaleg eða búskaparleg náttúruvernd
  - að skapa mönnum aðhald og stuðla að því að náttúruauðæfi séu nýtt á hagfelldan hátt frá búskaparlegu sjónarmiði,
  - að gæta að endursköpunarmætti náttúruauðæfa,
  - tekið fram að þetta atriði eigi að meginstefnu til heima í sérlögum.

2.2.2 Lög nr. 47/1971

Í almennum athugasemdum við frumvarp það er varð að náttúruverndarlögum nr. 47/1971 segir að sá grundvöllur sem náttúruverndarlög nr. 48/1956 byggðust á sé enn burðarásinn í skilgreiningu nútíma náttúruverndar. Þó er greinilegt að aukin áhersla er lögð á félagsleg og fjármunaleg náttúruverndarviðhorf á þeim forsendum að „á þeim byggist efnaleg og andleg velferð þjóðarinnar og raunar mannkyns alls".[9] Fram kemur að þetta feli í sér auknar kröfur til þeirra aðila sem falið sé að fjalla um náttúruverndarmál um frumkvæði að ýmsu því sem beinlínis stuðli að varðveislu náttúrunnar og gefa leiðbeiningar um skynsamlega nýtingu náttúruauðlinda.

Í athugasemdum við frumvarpið er lögð áhersla á stofnun þjóðgarða og segir að engin einstök náttúruverndarframkvæmd sameini á jafnákjósanlegan

9 *Alþt. 1969*, A-deild, bls. 1995.

Þórsmörk-Goðaland, Krossá.

hátt náttúrufræðileg, menningarleg og félagsleg sjónarmið náttúruverndar. Þá er félagslegum sjónarmiðum einnig gefið aukið vægi með því að framkvæmd náttúruverndar eigi að stuðla að því að gera almenningi kost á því að njóta ósnortinnar náttúru landsins.[10]

Ákvæði 1. gr. náttúruverndarlaga nr. 47/1971 fjalla um hlutverk náttúruverndar og hafa þau ákvæði verið að miklu leyti óbreytt í náttúruverndarlögum síðan. Um greinina segir í frumvarpi því er varð að lögum nr. 47/1971 að þar sé fjallað um tilgang laganna en jafnframt feli greinin í sér skilgreiningu á hugtakinu náttúruvernd.

- Tilgangur þessara laga er að stuðla að samskiptum manns og náttúru, þannig að ekki spillist að óþörfu líf eða land, né mengist sjór, vatn eða andrúmsloft.
- Lögin eiga að tryggja eftir föngum þróun íslenzkrar náttúru eftir eigin lögmálum, en verndun þess, sem þar er sérstætt eða sögulegt.
- Lögin eiga að auðvelda þjóðinni umgengni við náttúru landsins og auka kynni af henni.

2.2.3 Lög nr. 93/1996

Sú endurskoðun sem leiddi af sér frumvarp það sem varð að lögum nr. 93/1996 beindist fyrst og fremst að stjórnsýslu náttúruverndar enda hafði umhverfisráðherra ákveðið að endurskoðun náttúruverndarlaga yrði skipt í tvennt. Endurskoðun efnisatriða náttúruverndarlaga fór síðan fram í kjölfarið og voru ný náttúruverndarlög samþykkt árið 1999. Lög nr. 93/1996 fólu því ekki í sér stefnubreytingu að því er varðaði grundvöll laganna.

2.2.4 Lög nr. 44/1999

Í athugasemdum við frumvarp það er varð að náttúruverndarlögum nr. 44/1999 (nvl.) er bent á að efnisákvæði þágildandi náttúruverndarlaga séu að grunni til frá árinu 1956. Frá þeim tíma hafi orðið miklar breytingar á viðhorfi til umhverfismála, ekki síst eftir tilkomu umhverfisráðuneytisins. Ákvæði gildandi nvl. séu því að mörgu leyti úrelt og oft í litlu samhengi við önnur lög á sviði umhverfismála. Lögð er áhersla á mikilvægi lagasamræmingar og er með lögunum leitast við:

- að samræma skipan og stjórn náttúruverndarmála öðrum lögum á umhverfissviði,
- að samræma ákvæði náttúruverndarlaga ákvæðum laga um gerð skipulagsáætlana og lögum um mat á umhverfisáhrifum og
- höfð hliðsjón af alþjóðasamningum sem Íslendingar hafa gerst aðilar að.

10 *Alþt. 1969*, A-deild, bls. 1996.

Ekki er sérstaklega fjallað um hugmyndafræðilegan grundvöll laganna í athugasemdum við frumvarp það er varð að náttúruverndarlögum nr. 44/1999. Lögin fela þó í sér áherslubreytingu frá eldri lögum. Meðal helstu nýmæla sem fólust í nvl. nr. 44/1999 voru fyrirmæli um að umhverfisráðherra skyldi eigi síðar en á fimm ára fresti láta vinna náttúruverndaráætlun fyrir landið allt og leggja fyrir Alþingi. Í 66. gr. laganna er kveðið á um efni náttúruverndaráætlunar og endurspeglar greinin þá áherslu sem í lögunum er lögð á vernd vistgerða, búsvæða og vistkerfa. Segir í 2. mgr. greinarinnar að áætlunin skuli m.a. taka til helstu tegunda vistgerða og vistkerfa hér á landi, svo og jarðmyndana. Þá eru talin upp nokkur helstu viðmið sem hafa skal til hliðsjónar við gerð áætlunarinnar en þau eru:

- menningarleg og söguleg arfleifð,
- nauðsyn á endurheimt vistgerða,
- nýting mannsins á náttúrunni,
- ósnortin víðerni.

Í 3. mgr. greinarinnar eru talin upp nokkur einkenni þeirra svæða sem gert er ráð fyrir að áætlunin taki til, og er miðað við að þau:

- hýsi sjaldgæfar tegundir eða tegundir í útrýmingarhættu,
- séu óvenjutegundarík eða viðkvæm fyrir röskun,
- séu nauðsynleg til viðhalds sterkra stofna mikilvægra tegunda,
- hafi verulegt vísinda-, félags-, efnahags- eða menningarlegt gildi,
- séu mikilvæg fyrir viðhald náttúrulegra þróunarferla,
- hafi alþjóðlegt náttúruverndargildi,
- séu einkennandi fyrir náttúrufar viðkomandi landshluta.

Meðal annarra breytinga og nýmæla sem nvl. nr. 44/1999 fólu í sér voru að réttur almennings til umferðar um eignarlönd var rýmkaður að nokkru leyti, kveðið var á um vernd tiltekinna landslagsgerða, sbr. 37. gr., sett voru ákvæði um framandi lífverur og ákvæði um efnistöku hert. Rök fyrir sérstakri vernd tiltekinna landslagsgerða eru þrenns konar samkvæmt því sem segir í athugasemdum við frumvarp til náttúruverndarlaga:[11]

- sérstaða (gosmyndanir og heitar uppsprettur),
- mikilvægi fyrir lífríki (votlendi),
- fagurfræðilegt gildi (fossar).

Nokkrar breytingar voru gerðar á markmiðsákvæði laganna og bætt inn nýjum áhersluþætti, þ.e. að stuðla að vernd og nýtingu auðlinda á grundvelli sjálfbærrar þróunar.

2.2.5 Samantekt

Þegar reynt er að draga saman þau sjónarmið eða gildi sem helst hafa legið til grundvallar íslenskri löggjöf um náttúruvernd má sjá að þau virðast einkum falla í fjóra flokka:

11 123. lþ. 1998–99, 528. mál, þskj. 848, almennar athugasemdir IX. kafli.

Skrauti í Vonarskarði.

- Sérstaða íslenskrar náttúru og fágæti og sú staðreynd að hún hafi lengi verið ósnortin.
  - Náttúruvernd felur hér í sér menningarlega skyldu sem byggir á þekkingar- og vísindagildi náttúrunnar. Hér virðist einnig mega greina siðferðilega skyldu til að takmarka áhrif mannsins sem byggi á virðingu við hið ósnortna.
- Fegurð náttúrunnar og mikilvægi hennar sem uppsprettu upplifunar og vellíðunar.
  - Hér er lögð áhersla á fagurfræðilegt gildi náttúrunnar og upplifunargildi fyrir fólkið í landinu og fyrir ferðamenn.
- Þýðing auðlinda náttúrunnar fyrir íslenskt samfélag.
  - Hér er nytjagildi náttúrunnar í forgrunni, þ.e. mikilvægi hennar sem uppsprettu gæða fyrir landsmenn. Lögð er áhersla á hóflega og skynsamlega nýtingu og að forðast sé að draga úr endursköpunarmætti náttúrunnar.
- Mikilvægi lífríkisins og náttúrulegra þróunarferla.
  - Með nvl. nr. 44/1999 er lögð áhersla á þennan þátt og þá einkum á vernd vistkerfa, vistgerða og búsvæða til að tryggja tegundafjölbreytni íslenskrar náttúru.

2.3 Grundvöllur norskra laga um fjölbreytni náttúrunnar

Til samanburðar er áhugavert að athuga grundvöll nýrra norskra laga um fjölbreytni náttúrunnar (naturmangfoldloven) en þau voru sett árið 2009. Í skýrslu þeirrar nefndar sem vann tillögu að lögunum er gerð tilraun til að flokka þau gildi sem náttúran býr yfir en þó er tekið fram að það sé erfitt og skiptingin sé einungis sett fram til að tryggja yfirsýn.[12] Flokkarnir eru þessir:

12 *NOU 2004:28*, bls. 141–145.

- Náttúran sem grundvöllur nýtingar.
  - Hér er megináherslan á nytjagildi náttúrunnar fyrir manninn. Greina má á milli hlutverks náttúrunnar sem uppsprettu vöru (fæðu, lyfja, byggingarefnis, eldsneytis o.s.frv.) og vistkerfisþjónustu náttúrunnar (hreinsun lofts, vatns og jarðvegs, viðhald líffræðilegrar fjölbreytni o.s.frv.).
- Náttúran sem uppspretta upplifunar, samsvörunar og þekkingar.
  - Hér er m.a. lögð áhersla á tilfinningalegt gildi náttúrunnar fyrir manneskjuna.
- Gildi sem felst í vistkerfum náttúrunnar.
  - Hér er lögð áhersla á mikilvægi samspils í vistkerfunum og þýðingu tegundafjölbreytni, samspil tegunda og vistfræðileg ferli. Þetta tengist auðvitað einnig notagildi náttúrunnar fyrir manninn.
- Eigið gildi náttúrunnar.
  - Hér er dregið fram að náttúran sé flókið kerfi sem viðheldur lífi og tryggir þróun þess. Það að viðurkenna eigið gildi náttúrunnar feli í sér viðurkenningu þess að náttúran sjálf hafi tiltekin réttindi, þ.e. til verndar gegn því að henni sé spillt og að önnur lífsform hafi sjálfsagðan tilverurétt óháð því hvort maðurinn hafi af þeim not eða ekki. Í þessu felist einnig virðing fyrir samspili náttúrunnar.

Í skýrslu norsku nefndarinnar er tekið fram að þó aðgreina megi ólík gildi náttúrunnar ráði það miklu um stjórn fjölbreytni náttúrunnar hvaða vægi hverjum gildisþætti sé gefið.

Sá grundvöllur sem nefndin byggir tillögu sína um frumvarp til laga um á felur í sér áherslu á að fjölbreytni náttúrunnar og vistfræðilega virkni beri að varðveita til frambúðar. Þetta megi rökstyðja með vísan til allra gildisflokkanna sem getið er hér að ofan. Almenn vernd líffræðilegrar fjölbreytni hljóti að vera grundvallarforsenda fyrir þróun samfélagsins. Mikilvægi þess að vernda fjölbreytni sem býr yfir bæði þekktum og óþekktum náttúruauði megi rökstyðja með ósk um að afhenda komandi kynslóðum náttúruna í því ástandi að hún geti verið grundvöllur lífsgæða og áframhaldandi þróunar í þágu mannkynsins.

Nefndin bendir á að löggjöfin eigi að vera stýrandi um það hve þungt hin ólíku gildi skuli vega við ákvarðanatöku sem snertir nýtingu og vernd fjölbreytni náttúrunnar. Leggur hún því áherslu á að þetta komi skýrt fram. Bent er á að vistfræðilegt gildi og eigið gildi náttúrunnar endurspeglist ekki síst í tillögum nefndarinnar um verndarmarkmið fyrir vistgerðir og vistkerfi og fyrir tegundir. Þessir þættir sem og ákvæði um verndarsvæði byggi einnig á nytjagildi náttúrunnar fyrir manninn. Áhersla á gildi náttúrunnar sem uppsprettu upplifunar sé hins vegar skýrust í ákvæðum um þjóðgarða og landslagsvernd.

3

Náttúra Íslands:
Einkenni, staða og æskilegar verndaraðgerðir

3. Náttúra Íslands: Einkenni, staða og æskilegar verndaraðgerðir

3.1 Inngangur

Ísland er einangruð úthafseyja norður við heimskautsbaug og eitt eldvirkasta svæði jarðar. Það ber þess merki að hafa verið meira eða minna ísi hulið um tveggja milljóna ára skeið þar til fyrir um 10.000 árum. Enn eru hér stærstu jöklar utan heimskautasvæðanna og í suðurhlíðum Vatnajökuls teygja skriðjöklar sig niður á láglendi. Óvíða utan Íslands er jafn auðvelt að sjá hvernig meginöfl jarðar, eldur, ís, vatn og vindur, móta og slípa yfirborð og ýmist byggja upp eða sverfa niður. Hér finnast nánast allar gerðir þekktra eldfjalla og samspil elds og íss eykur enn á fjölbreytni gosminja. Landslag á Íslandi dregur mun ríkari dám af jarðfræðilegum ferlum (s.s. eldvirkni og gliðnun) en landslag í flestum löndum sem gjarnan er mótað af landbúnaði og ræktun. Ísland er auðugt af vatni, fallvötn eru mörg og fjölbreytileg og fá lönd eiga eins mikið af góðu grunnvatni. Fossar eru margir og fjölbreyttir.

Lífríki landsins er mótað af loftslagi, einangrun og af þeim tiltölulega stutta tíma sem liðinn er frá lokum síðasta jökulskeiðs. Flóra og fána eru fremur tegundafátæk en á hinn bóginn eru hér stórir stofnar nokkurra dýrategunda, einkum fugla og laxfiska. Hér eru stærstu fuglabjörg í Norður-Atlantshafi, stór hluti Evrópustofns og stundum heimsstofns sumra fuglategunda á sér varpstöðvar á Íslandi, t.d. stelkur, spói, álft, lundi, teista og álka. Stofnar laxa og urriða eru óvíða eins stórir og í jafn góðu ásigkomulagi og hér á landi. Á vatnasviði Þjórsár og Hvítár-Ölfusár er að finna stærstu laxastofna á landinu og jafnframt stærstu laxastofna sem heimkynni hafa í Norður-Atlantshafi. Ísland sker sig frá öðrum Evrópulöndum sem flest eru þéttbýl og hafa mótast af árþúsundagömlum landbúnaði og ræktun. Landið er strjálbýlt og meira en helmingur þess hefur í raun aldrei verið numinn í þeim skilningi að fólk hafi haft þar fasta búsetu. Ræktunarstig er almennt lágt. Gróður- og jarðvegseyðing hefur verið gríðarleg á þeim ríflega ellefu öldum sem liðnar eru frá landnámi og gróður ber víða merki langvarandi og þungrar búfjárbeitar.

Ísland liggur á mörkum hlýrra og kaldra sjávarstrauma og blöndun næringarefna sem af því leiðir skapar lífríkinu óvenju hagfelld skilyrði í hafinu umhverfis landið. Hér við land er að finna ein gjöfulustu þorskfiskamið jarðar og á íslensku hafsvæði dvelja um lengri eða skemmri tíma á þriðja tug spendýra, þar á meðal stærsta dýr jarðar fyrr og síðar, steypireyðurin.

Við stefnumótun og lagasetningu um náttúruvernd þarf að greina helstu

Sprungugos á Fimmvörðuhálsi. Í bakgrunni Tindafjallajökull, eldkeila með öskju.

sérkenni og verðmæti sem felast í íslenskri náttúru, meta ástand hennar og þau beinu og óbeinu áhrif mannsins sem geta raskað henni eða leitt til hnignunar. Við verndun ber m.a. að horfa til þess sem er sérstakt og fágætt í íslenskri náttúru í hnattrænu samhengi og til þeirra fyrirbæra sem eru sérlega fjölbreytt eða auðug á Íslandi. Sumar lífverur, t.d. sjávarspendýr og fuglar, fara um gríðarlega stór svæði og eiga sér tímabundin heimkynni á eða við Ísland. Verndun slíkra tegunda byggist á fjölþjóðlegri samvinnu. Þar og á mörgum öðrum sviðum hefur Ísland skuldbundið sig með evrópskum eða alþjóðlegum samningum. Aðrir samningar kveða á um verndun líffræðilegrar fjölbreytni og Ísland er aðili að ýmsum samningum sem miða að því að stemma stigu við útbreiðslu ágengra lífvera, bæði á landi og í hafi, sem rýrt geta fjölbreytni vistkerfa og ógnað tegundum og stofnum. Það er alkunna að einangruðu eyjalífríki, eins og Íslandi, með tiltölulega fáum tegundum og stuttri fæðukeðju er sérstaklega hætt við skakkaföllum og raski af völdum ágengra framandi tegunda.

Íslenskri náttúru má skipta í nokkra meginþætti, þar á meðal jarðmyndanir, vatn (jökla, straumvötn, stöðuvötn, grunnvatn og jarðhita), lífríki (tegundir, vistkerfi og jarðveg) og landslag. Hér á eftir er gerð grein fyrir einkennum og ástandi þessara meginþátta og vikið að æskilegum aðgerðum til verndar þeim. Einnig er stuttlega fjallað um landnýtingu og óbyggð víðerni sem nú finnast vart lengur í mörgum þéttbýlum löndum.

3.2 Landið

3.2.1 Jarðmyndanir

Einkenni

Ísland er eldfjallaeyja sem jarðfræðilega séð á ekki sinn líka. Íslenski möttulstrókurinn, heiti reiturinn undir landinu, lyftir hluta Mið-Atlantshafshryggjarins upp fyrir sjávarborð og skýrir það tilvist landsins í miðju Norður-Atlantshafi. Hryggurinn rís úr sæ við Reykjanes, liggur þaðan norðaustur yfir landið og hverfur aftur í hafið við Tjörnes. Eldvirknin á Íslandi er bundin við gosbelti sem flokkuð eru í rekbelti

og jaðarbelti. Utan jaðarbeltanna er eldri berggrunnur. Rekbeltin eru myndbirting úthafshryggjarins á þurru landi og um þau gliðnar landið. Rekbeltin einkennast af fjölda megineldstöðva með tuga kílómetra langar gos- og sprungureinar sem raðast skástígt yfir landið. Dæmi um slíkar eldstöðvar eru Hengill, Grímsvötn, Askja og Krafla. Í Kröflueldum 1975–1984 var í fyrsta sinn mæld og skrásett gliðnun í rekbelti. Gliðnunin nemur að jafnaði um 2 cm á ári (1 cm til hvorrar áttar) en í Kröflueldum gliðnaði land um allt að 8 m í sprungurein Kröflu og sjást ummerkin glöggt í Gjástykki og við Leirhnjúk.[13] Ummerki Kröfluelda hafa því mikið vísindasögulegt gildi. Gliðnun landsins er ekki jöfn og stöðug, heldur verður í áföngum, oft samfara eldgosum. Utan við rekbeltin eru jaðarbelti. Eldstöðvar þeirra eru yfirleitt háreistari og þar verður lítil eða engin gliðnun. Dæmi um slíkar eldstöðvar eru Snæfellsjökull, Hekla, Torfajökull, Katla og Öræfajökull. Nýmyndun og upphleðsla gosbergs fer einkum fram í rekbeltunum. Með tímanum færast jarðlögin út úr gosbeltunum og þá tekur við rof og landmótun af völdum útrænna afla, þ.e. jökla, vatnsfalla og úthafsöldu. Jarðlög eru að jafnaði því meira rofin sem þau eru eldri. Elstu jarðlög landsins eru talin liðlega 16 milljón ára gömul.[14]

Púfubjarg Snæfellsnesi.

Berggrunnur landsins er að meginhluta lagskiptur stafli af basalthraunlögum ásamt nokkru af líparíti og öðrum bergtegundum.[15] Í hraunlagastaflanum, sem að jafnaði hallar fáeinar gráður inn að miðju landsins, eru fólgnar margvíslegar upplýsingar um myndun og mótun landsins. Þar má fá sýn á það sem gerst hefur meðan viðkomandi jarðlög hlóðust upp og grófust síðan djúpt í iður rekbeltisins. Jafnframt má rekja þar færslu rekbelta með tilheyrandi breytingum á eldvirkni ásamt þróunarsögu einstakra megineldstöðva. Af tilvist jökulbergs og móbergs milli hraunlaga í staflanum má síðan ráða í tímabil jökulskeiða og hlýskeiða á ísöld. Í lengri goshléum urðu til setlög sem hraun runnu yfir og finnast nú á milli hraunlaga í jarðlagastaflanum. Steingervingar í slíkum setlögum veita mikilvægar upplýsingar um ástand sjávar (t.d. Tjörneslög), gróðurfar (t.d. Brjánslækur)

13 Tryggvason, Eysteinn 1984. The widening of the Krafla fissure swarm during the 1975–1981 volcano-tectonic episode. *Bulletin of Volcanology* 47, bls. 47–69, og Tryggvason, Eysteinn 1986. Multiple magma reservoirs in a rift zone volcano: ground deformation and magma transport during the september 1984 eruption of Krafla, Iceland. *Journal of Volcanology and Geothermal Research* 28, bls. 1–44.

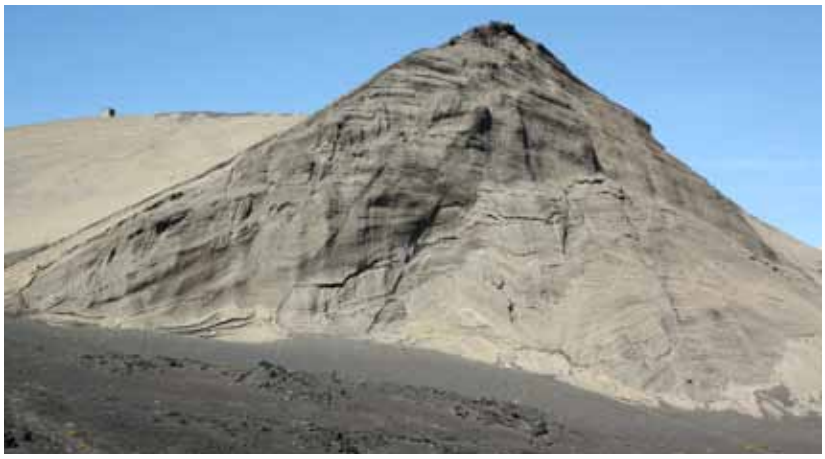
14 Björn Harðarson, J. Godfrey Fitton og Árni Hjartarson 2008. Tertiary Volcanism in Iceland. *Jökull* 58, bls. 161–179.

15 Sveinn P. Jakobsson, Kristján Jónasson og Ingvar A. Sigurðsson 2008. The three igneous rock series of Iceland. *Jökull* 58, bls. 117–138.

Hengifoss í Fljótsdal. Stafli af basalthraunum með setlögum á milli.

og loftslag á hverjum tíma.[16] Alls hafa verið greindar 262 mismunandi tegundir steinda á Íslandi. Auk frumsteinda í bergi finnast ýmsar útfellingasteindir í æðum og holum í berggrunninum, sem endurspegla hitastig, þrýsting og efnainnihald vatns sem streymt hefur um bergið. Meðal útfellinga sem myndast í eldgosum, eða í kjölfar þeirra, hefur á undanförnum árum greinst fjöldi steinda sem ekki hafa fundist hér á landi fyrr og nokkrar þeirra voru áður óþekktar í náttúrunni.[17]

Sérstaða íslenskra gosmyndana er mest í rekbeltunum. Langar gos- og sprungureinar sem fylgja megineldstöðvum rekbeltanna eru einstakar á heimsvísu.[18] Eldvirknin fylgir gliðnuninni og myndar staka gíga eða gígaraðir sem geta verið tuga kílómetra langar. Í rekbeltunum myndast einnig hraundyngjur úr frumstæðu basalti. Sumar þeirra eru í hópi stærstu gosmyndana frá nútíma og síðjökultíma, t.d. Skjaldbreiður og Tröllladyngja. Slíkar dyngjur eru ekki þekktar utan Íslands. Meðan jöklar ísaldar huldu landið hélt eldvirknin sínu striki en ásýnd gosmyndana gjörbreyttist. Í stað gíga, gígaraða og hraunfláka urðu til móbergsfjöll og móbergshryggir og móbergsstapar komu í staðinn fyrir stórar hraundyngjur. Móbergsmyndanir landsins eru einstakar á heimsmælikvarða.[19] Núverandi ásýnd rekbeltanna með hraunflákum og móbergsfjöllum endurspeglar breytingu frá jökulskeiði til hlýskeiðs. Þessi tvíhliða ásýnd flestra gosmyndana er algerlega einstæð á heimsvísu og skapar mikla fjölbreytni í gerð þeirra og lögun.



Móberg í Surtsey.

Í flestum megineldstöðvum rekbeltanna eru aflmikil jarðhitasvæði, svonefnd háhitasvæði, en auk þeirra eru nokkur háhitasvæði utan megineldstöðva. Háhitasvæðin hafa löngum verið talin í hópi merkustu náttúrufyrirbæra landsins. Úrkomuvatn sem seytlað hefur niður að rótum eldstöðvanna hitnar og berst upp til yfirborðs sem brennisteinsmenguð gufa. Á yfirborðinu verða til fjölbreyttir leir- og gufuhverir á litríkum svæðum sem einkennast af leirsteindum og útfellingum. Nokkur háhitasvæði eru í nágrenni við byggð á Reykjanesskaga og í Þingeyjar-

16 Leifur A. Símonarson og Jón Eiríksson 2008. Tjörnes – Pliocene and Pleistocene sediments and faunas. *Jökull* 58, bls. 331–342, og Denk, Th., F. Grímsson, R. Zetter og L.A. Símonarson 2011. *Late Cainozoic floras of Iceland. 15 million years of vegetation and climate history in the Northern North Atlantic.* Springer.

17 Sveinn P. Jakobsson, Erik S. Leonardsen, Tonci Balic-Zunic og Sigurður S. Jónsson 2008. *Encrustations from three recent volcanic eruptions in Iceland: the 1963–1967 Surtsey, the 1973 Eldfell and the 1991 Hekla eruptions.* Fjölrit Náttúrufræðistofnunar nr. 52.

18 Páll Einarsson 2008. Plate boundaries, rifts and transforms in Iceland. *Jökull* 58, bls. 35–58; Sigurður Þórarinsson, Kristján Sæmundsson og R.S. Williams 1973. ERTS-1 Image of Vatnajökull: Analysis of glaciological, structural, and volcanic features. *Jökull* 23, bls. 7–17; Þorvaldur Þórðarson og Ármann Höskuldsson 2008. Postglacial volcanism in Iceland. *Jökull* 58, bls. 197–228.

19 Sveinn P. Jakobsson og Magnús Tumi Guðmundsson 2008. Subglacial and intraglacial volcanic formations in Iceland. *Jökull* 58, bls. 179–228.

U-laga dalir, Fossdalur og Stapadalur nær og Ketildalir handan Arnarfjarðar.

sýslum en flest eru inni á hálendinu og sum hulin jökli. Mesta háhitasvæði landsins er utan við rekbeltin og yfirleitt kennt við Torfajökul. Þar er jarðhitinn jafnframt fjölbreyttastur, bæði hvað varðar útlit hvera og efnainnihald í gufu og vatni sem gerir svæðið sennilega einstakt á heimsvísu. Á jaðarsvæðum rekbeltanna eru sums staðar öflug vatnshverasvæði með sjóðandi kísilhverum og goshverum. Þetta á einkum við um Hveravelli, Geysi og Hverageröi.

Utan rekbeltanna hefur yfirborð berggrunnsins einkum mótast af jökulrofi á ísöld. Miklir jökulsorfnir U-laga dalir og firðir einkenna elstu hluta landsins, þ.e. á Austfjörðum, Vestfjörðum og Tröllaskaga. Nær rekbeltunum er rofið minna og landið jafnara. Þar eru heiðalönd sem að miklu leyti eru þakin seti sem ísaldarjökullinn skildi eftir. Frá lokum ísaldar hefur mótun landsins ráðist af eldvirkni og sprunguhreyfingum í rekbeltunum og utan þeirra af vatnsföllum og smærri jöklum auk sjávarrofs, frostverkana og massaskriðs. Við jaðra jöklanna gefur að líta öll helstu ummerki jökulrofs sem og ummerki jökulvatna. Sambærilegar myndanir frá lokum ísaldar eru um allt land og í þeim er fólgin hörfunarsaga ísaldarjökulsins. Jaðarsvæði núverandi jökla markast víðast af jökulgörðum sem sýna mestu stærð þeirra á nútíma, en það hefur verið fyrir liðlega einni öld síðan. Vatnsföll sem víða setja svip á landið eru flest enn í virkri mótun og mikið er um fossa og flúðir í þeim. Á láglendi eru víða allmiklar dalfyllingar (setlög í dalbotnum). Jökulvötn hafa myndað sanda og er Skeiðarársandur þeirra mestur. Strendur landsins eru víðast mótaðar af öflugu sjávarrofi en í nágrenni jökulvatna hefur framburður ánna yfirleitt haft yfirhöndina og myndar svartar sandstrendur. Malarhjallar sem eru ummerki hærri sjávarstöðu við lok ísaldar eru víða um land í allt að 100 m hæð. Frostverkanir eru mikilvirkur þáttur í mótun brattra fjalla sem að jafnaði eru skriðuorpin.

Gengið á hverahrúðri við Strokk á Geysissvæðinu.

Ástand og ógnir

Helstu ógnir sem steðja að merkum jarðminjum tengjast framkvæmdum af ýmsu tagi ásamt tilheyrandi efnistöku. Að auki liggja jarðminjar allvíða undir skemmdum vegna álags og ágengni sem tengist ferðamennsku og akstri utan vega. Í langflestum tilvikum er um óafturkræf áhrif að ræða. Verklegar framkvæmdir hafa víða skaðað almenna jarðfræðilega ásýnd landsins og á það einkum við um gosmyndanir og setmyndanir frá ísaldarlokum.

Með tilkomu stórvirkra vinnuvéla um og eftir miðja tuttugustu öld hófst nýtt tímabil rasks í íslenskri náttúru. Framkvæmdir urðu stærri í sniðum og ummerki þeirra meiri. Nú er svo komið að flest eldvörp og hraun nærri byggð hafa orðið fyrir svo miklum skemmdum að erfitt er að finna þar heilar eða heillegar gosminjar. Hið sama gildir um forna sjávarhjalla frá ísaldarlokum. Vandinn hefur farið vaxandi og eftir því sem gengið hefur á efnisnámur hefur verið leitað á ný mið, en oft án fyrirhyggju. Þannig hefur lengi viðgengist mikil sóun jarðefna samfara óþarfa raski á merkum og viðkvæmum jarðmyndunum. Ástæðuna má að einhverju leyti rekja til þess að fyrirhuguð námasvæði hafa ekki verið flokkuð eftir efni, magni, aðgengi, gæðum og verndargildi.

Mikil ásókn hefur verið í orkuvinnslu á háhitasvæðum. Stór hluti framkvæmdasvæða orkufyrirtækjanna er þakinn hraunum auk þess sem jarðhitinn er að sjálfsögðu ávallt í næsta nágrenni. Framkvæmdirnar hafa í för með sér mikið óafturkræft rask vegna vegaslóða, lagna, borsvæða og mannvirkja. Leita þarf leiða til að draga úr eða koma í veg fyrir slíkar skemmdir á verðmætum nútímahraunum og háhitasvæðum. Með tilkomu skáborana sem ná allt að 1,5 km lárétt út frá holutoppi ætti t.d. að vera óþarfi að bora í næsta nágrenni við verðmætar jarðmyndanir á borð við Víti í Kröflu.

Ýmsum af fegurstu fossum landsins stendur nú ógn af virkjunarhugmyndum þar sem ýmist skal jafna rennsli um fossana eða þurrka þá alveg. Nokkur jarðhitasvæði hafa raskast af ágangi ferðamanna, t.d. Geysissvæðið í Haukadal, en þar hefur aðbúnaður verið slæmur og umgengni óviðunandi um langt árabil. Einnig má nefna að gjallgígurinn Grábrók í Norðurárdal er verulega laskaður af ágangi ferðamanna og efnistöku. Akstur utan vega hefur lengi verið vandamál og í seinni tíð hefur akstur vélhjóla á viðkvæmum svæðum færst í aukana. Dæmi um slíkar

skemmdir eru t.d. í Reykjanesfólkvangi og Eldfelli í Vestmannaeyjum. Fornum strandmyndunum frá ísaldarlokum hefur mjög víða verið raskað með efnistöku og vegagerð.

Reykjadalir, Friðland að Fjallabaki.

Æskilegar verndaraðgerðir

Skipulegt yfirlit um jarðminjar á Íslandi er nauðsynlegur grundvöllur fyrir markvissa verndun þeirra.[20] Slíkt yfirlit hefur ekki verið tekið saman en það er meðal áhersluþátta umhverfisráðuneytisins fyrir árin 2010–2013.[21] Vinna við þennan þátt náttúruverndar virðist hvað lengst komin í Bretlandi en þar var slíkt yfirlit unnið á 40 árum.[22]

Verndun jarðminja hér á landi þarf að endurspegla allt róf og breytileika íslenskrar jarðfræði og landmótunarfræði. Með því móti mætti varðveita skipulega heildarmynd af jarðfræðilegum ferlum og fyrirbærum sem gæfu samfellt yfirlit um jarðsögu landsins. Slíkt verkefni krefst vandaðs, faglegs undirbúnings og tekur langan tíma. Móta þarf stefnu um verndun jarðminja og er mikilvægt að lög um náttúruvernd taki mið af henni. Samhliða verkefninu er óhjákvæmilegt að standa vörð um mikilvægar jarðminjar sem eru í mestri hættu á hverjum tíma.

Til að skipuleg verndun íslenskra jarðminja geti orðið að veruleika er æskilegt að kannað verði hvernig þessum málum er fyrir komið í löggjöf annars staðar og að skilgreindir verði þeir verndarflokkar sem nauðsynlegir kunna að teljast fyrir íslenskar aðstæður, en verndarflokkar í gildandi lögum um náttúruvernd eru fyrst og fremst sniðnir að verndun lífríkis.

Verndaraðgerðir vegna þeirra jarðminja sem eru í mestri hættu þurfa m.a. að miða að eftirfarandi:

a. Styrkja þarf þær lagagreinar sem hafa að geyma ákvæði um verndun jarðfræðilegra minja. Virkja þarf 37. gr. náttúruverndarlaga þannig að tryggt sé að jarðminjar svo sem eldvörp og eldhraun og fossar, hverir og aðrar heitar uppsprettur verði ekki skertar nema brýna nauðsyn beri til.
b. Flokka þarf möguleg námasvæði eftir efni, magni, aðgengi, gæðum og verndargildi til að leggja grunn að forgangsröðun svæðanna og til að koma í veg fyrir sóun verðmætra jarðefna.
c. Nauðsynlegt er að bæta og stýra aðgengi á viðkvæmum ferðamannastöðum.
d. Nauðsynlegt er að efla faglega þekkingu á jarðminjum og verndun þeirra hjá skipulagsyfirvöldum, styrkja faglega umfjöllun opinberra umsagnaraðila vegna jarðminja og veita faglegum umsögnum aukið vægi.
e. Efla þarf frjáls félagasamtök til þess að veita framkvæmdaraðilum virkt aðhald.

20 Helgi Torfason og Ingvar Atli Sigurðsson 2002. *Verndun jarðminja á Íslandi. Tillögur vegna náttúruverndaráætlunar.* NÍ02 – 019.
21 *Velferð til framtíðar. Sjálfbær þróun í íslensku samfélagi. Áherslur 2010–2013.* Umhverfisráðuneytið 2010.
22 Ellis, N.V., D.Q. Bowen, S. Campell, J.L. Knill, A.P. McKirdy, C.D. Prosser, M.A. Vincent & R.C.L. Wilson 1996. *An Introduction to the Geological Conservation Review.* Joint Nature Conservation Comittee.

Blómaskrúð undir Arnafelli hinu mikla, friðlandinu Þjórsárverum.

3.2.2 *Lífverur*

Einkenni

Lífríki Íslands mótast að miklu leyti af landfræðilegri einangrun, norðlægri hnattstöðu og þeim skamma jarðsögulega tíma, 14.000–10.000 árum, sem liðinn er síðan landið var hulið jökli. Flóra og fána eru fremur tegundafátæk. Heimskautarefurinn *(Alopex lagopus)* er eina innlenda spendýrið og hér eru hvorki skriðdýr né froskdýr. Fram að landnámi voru engir grasbítar í landinu nema gæsir og aðrir fuglar. Þótt flóra og fána landsins séu að miklu leyti einangruð eru hér fáeinar einlendar tegundir sem hvergi finnast annars staðar. Þar á meðal eru tvær tegundir grunnvatnsmarflóa[23] (sjá nánar í kafla 3.3.3). Þessar tvær tegundir eru líklega elstu íbúar Íslands, en allt bendir til þess að aðrar tegundir lífvera sem nú byggja landið hafi langflestar borist hingað eftir að síðasta jökulskeiði lauk.[24] Birki *(Betula pubescens)* er eina trjátegundin sem myndað hefur skóga á nútíma, þ.e. síðastliðin 10.000 ár. Fuglar eru áberandi í fánu landsins og þótt tegundir séu ekki ýkja margar eru hér mjög stórir stofnar ákveðinna hópa, einkum bjargfugla og mófugla. Í hnattrænu samhengi skipta búsvæði hér á landi miklu máli fyrir verndun allmargra fuglategunda.

Flóra. Innlendar háplöntutegundir eru taldar vera um 490,[25] þar af eru um 450 tegundir blómplantna, tæplega 40 tegundir byrkninga (jafna, elftinga og burkna) og einn berfrævingur, einir. Stærstu ættir blómplantna eru grös og starir eins og jafnan einkennir lágarktískar eða súbarktískar flórur. Tegundir af víðisætt eru fjórar og hafa líklega áður fyrr verið mun útbreiddari og eru afar mikilvægar vistfræðilega. Alls hafa verið greindar 600 mosategundir.[26] Mosaflóran er því tegundaauðugri en háplöntuflóran. Um 700 tegundir fléttna hafa verið skráðar hér á landi og um 2100 sveppategundir (fléttu-sveppir undanskildir).[27] Mosar og fléttur eru mun

23 Bjarni K. Kristjánsson og Jörundur Svavarsson. 2007. Grunnvatnsmarflær á Íslandi. *Náttúrufræðingurinn* 76, bls. 22–28.
24 Þóra Ellen Þórhallsdóttir 2010. Um tegundaauðgi og einkenni íslensku flórunnar: Hvað segir samanburður við aðrar eyjur um sögu hennar og aldur? *Náttúrufræðingurinn* 79, bls. 102–110.
25 Hörður Kristinsson 2008. *Íslenskt plöntutal. Blómplöntur og byrkningar*. Fjölrit Náttúrufræðistofnunar Íslands 51.
26 Sjá vefsíðu Náttúrufræðistofnunar Íslands, slóð: http://www.ni.is/grodur/Flora/
27 Gagnasafn Náttúrufræðistofnunar Íslands.

meira áberandi á Íslandi en víða annars staðar sem endurspeglar líklega ýmsa þætti, m.a. loftslag, síendurtekna myndun á nýju undirlagi, einkum hraunum, en einnig langa og þunga búfjárbeit sem hefur haldið niðri lostætum tegundum sem annars hefðu vaxið yfir lággróður mosa og fléttna.

Tegundaauðgi háplöntuflórunnar er misdreifð um landið.[28] Í elstu landshlutum á Miðnorðurlandi, Austfjörðum og sums staðar á Vestfjörðum eru margir tegundaauðugir reitir enda mikill hæðarmunur í mörgum þeirra. Yfirbragð flórunnar er sérstakt á þessum útskögum, stórir burknar og sígrænir smárunnar eru áberandi og þar sem búfé gengur ekki er sums staðar litríkt blómskrúð. Á þessum svæðum eru margar sjaldgæfar plöntutegundir og í Náttúruverndaráætlun 2004–2008 og 2009–2013 er gerð tillaga um friðlýsingu stórra svæða á Vestfjörðum, Miðnorðurlandi og Austfjörðum af þessum sökum.[29] Reitir á hálendi, sérstaklega á eldvirka beltinu, eru mun tegundafátækari.

Laugafluga (Scatella tenuicosta).

Fána. Smádýrafánan er tegundasnauð miðað við fánu nágrannalanda og er að meginþorra af evrópskum uppruna. Heildarfjöldi smádýra á Íslandi, þ.e. skordýra, áttfætlna, krabbadýra, þyrildýra, liðorma, flatorma, þráðorma o.fl. hópa, er óþekktur en um 1400 tegundum alls hefur verið lýst af landi og úr ferskvatni.[30] Af þessum 1400 tegundum eru um þrír fjórðu hlutar skordýr en fjölbreyttustu hóparnir þar á meðal eru tvívængjur (um 380 tegundir), æðvængjur (um 260 tegundir) og bjöllur (um 250 tegundir). Enn er langt í land með að fullnægjandi sýn hafi fengist á smádýrafánu þurrlendis og ferskvatns þannig að unnt sé að meta verndarþörf einstakra tegunda og sérkenni hennar miðað við önnur lönd.

Þó ekki sé vitað um tegundir landhryggleysingja sem eru einskorðaðar við Ísland, ólíkt því sem þekkist meðal tegunda í ferskvatni, finnast hér sérístenskar afbrigði tegunda. Má þar nefna laugafluguna *(Scatella tenuicosta)* en hún hefur þróað með sér ýmis afbrigði og mikinn breytileika í útliti sem tengist uppeldisstöðvum á einangruðum jarðhitasvæðum, þ.e. afbrigðið *S. t.* forma *thermarum*. Tröllasmiður *(Carabus problematicus)* í Hornafirði er talinn til sérístenskrar undirtegundar *(C. p. islandicus)*.

Fuglar eru mjög áberandi þáttur í lífríki Íslands. Á landinu verpa að jafnaði um 75 tegundir fugla en rúmlega 100 tegundir hafa orpið hér einu sinni eða oftar.[31] Yfir 20 tegundir fargesta fara um Ísland vor og haust á leið sinni milli hánorrænna varpstöðva og suðlægari vetrarstöðva. Margar þeirra eru jafnframt íslenskir varpfuglar, en tegundir eins og rauðbrystingur *(Calidris canutus)*, tildra *(Arenaria interpres)*, sanderla *(Calidris alba)*, margæs *(Branta bernicla)*, blesgæs *(Anser albifrons)* og ískjói *(Stercorarius pomarinus)* eru algerir fargestir. Hér við land eru nokkrar tegundir árlegir vetrargestir og má þar nefna bjartmáf *(Larus glaucoides)*, haftyrðil *(Alle alle)* og æðarkóng *(Somateria spectabilis)*. Nokkrar fuglategundir eru útdauðar úr íslenskri náttúru, þ.m.t. geirfugl *(Pinguinus impennis)* sem útrýmt var árið 1844 við Eldey, þegar síðasta geirfuglinum á jörðinni var komið fyrir kattarnef. Keldusvín *(Rallus aquaticus)* og haftyrðill *(Alle alle)* verpa ekki lengur á Íslandi en eru algengir annars staðar.

28 Gagnasafn Náttúrufræðistofnunar Íslands (100 km^2 reitakerfi).

29 Náttúruverndaráætlun 2004–2008: Ingólfsfjörður-Reykjarfjörður, Snæfjallaströnd-Æðey-Drangajökull-Drangar-Furufjörður, Héðinsfjörður, Látraströnd-Náttfaravíkur, Njarðvík-Loðmundarfjörður. Náttúruverndaráætlun 2009–2013: Snæfjallaströnd-Kaldalón og Gerpissvæðið.

30 Gagnasafn Náttúrufræðistofnunar Íslands; Hilmar J. Malmquist. 1998. Ár og vötn á Íslandi: Vistfræði og votlendistengsl. Í: *Íslensk votlendi. Verndun og nýting* (Jón S. Ólafsson ritstj.). Háskólaútgáfan, Reykjavík, bls. 37–55.

31 Gagnasafn Náttúrufræðistofnunar Íslands.

Æðarfugl.

Þótt tiltölulega fáar fuglategundir verpi hér á landi er fjöldi einstaklinga oft mikill og af þeim sökum geta íslenskir fuglastofnar eða stofnar fargesta, sem byggja afkomu sína á viðdvöl hér á landi á fartíma, verið hátt hlutfall af Evrópu- eða heimsstofni viðkomandi tegundar. Í alþjóðasamstarfi eru slíkar tegundir nefndar ábyrgðartegundir. Ef miðað er við 30% mörk af Evrópustofni eru hér að minnsta kosti 20 fuglategundir eða deilitegundir sem Ísland ber mikla ábyrgð á. Þær tegundir eru fýll *(Fulmarus glacialis)*, sjósvala *(Oceanodroma leucorhoa)*, heiðagæs *(Anser brachyrhynchus)*, blesgæs, margæs, æðarfugl *(Somateria mollissima)*, straumönd *(Histrionicus histrionicus)*, húsönd *(Bucephala islandica)*, sandlóa *(Charadrius hiaticula)*, heiðlóa *(Pluvialis apricaria)*, rauðbrystingur, sendlingur *(Calidris maritima)*, lóuþræll *(Calidris alpina)*, spói *(Numenius phaeopus)*, stelkur *(Tringa totanus)*, óðinshani *(Phalaropus lobatus)*, skúmur *(Stercorarius skua)*, kría *(Sterna paradisaea)*, langvía *(Uria aalge)*, álka *(Alca torda)* og lundi *(Fratercula arctica)*.

Aðeins eitt villt þurrlendisspendýr, refurinn, er upprunalegt á Íslandi,[32] en hagamús *(Apodemus sylvaticus)*, húsamús *(Mus musculus)*, brúnrotta *(Rattus norvegicus)*, svartrotta *(Rattus rattus)*, minkur *(Mustela vison)*, hreindýr *(Rangifer tarandus)* og kanína *(Oryctolagus cuniculus)* hafa verið flutt til landsins af mönnum, viljandi eða óviljandi og lifa nú villt í landinu. Refurinn hefur sennilega lifað á Íslandi óslitið frá lokum síðasta jökulskeiðs og hugsanlega mun lengur. Stærð refastofnsins hefur sveiflast töluvert undanfarin 150 ár.[33] Stofninn var í lágmarki um 1970 en síðastliðin 30 ár hefur hann tífaldast og nú er áætlað að hann telji um 12.000 dýr. Allt frá landnámi og lengst af síðan hefur refurinn ekki notið neinnar verndar, en á því varð breyting árið 1994 með lögum um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum. Samkvæmt þeim skal refurinn nú njóta verndar en í því felst að honum skuli ekki stefnt í hættu með veiðum eða öðrum aðgerðum. Veiðar á ref eru því heimilar með tilgreindum takmörkum. Ref hefur fækkað víðast hvar í heimkynnum sínum annars staðar en á Íslandi á undanförnum árum.

Ástand og ógnir

Mosi í Grændal.

Flóra. Miðað við mörg önnur lönd má segja að verndarstaða hinnar innlendu flóru sé almennt góð og aukin ræktun, mengun og þéttbýli eru ekki aðsteðjandi ógnir í sama mæli og víða annars staðar. Í fyrirsjáanlegri framtíð má greina þrenns konar ógnir. Á þessari öld munu loftslagsbreytingar líklega leiða til umtalsverðra breytinga á útbreiðslu plantna, ekki síst háfjallategunda. Í öðru lagi gæti orkunýting ógnað sérstakri flóru háhitasvæða, þ.e. háplöntum, mosum og öðrum lífverum (þ.m.t. hitakærum örverum en sjá sérstaka umfjöllun um þær í kafla 3.2.3). Alvarlegasta ógnin kann að felast í útbreiðslu ágengra plöntutegunda sem erfitt getur reynst að stöðva og gætu útrýmt innlendum stofnum staðbundið. Slíkar tegundir eru ekki síst líklegar til að breiðast út frá sumarbústaðalöndum.

Válisti háplantna var endurskoðaður nýlega og á nýja listanum eru 79 tegundir, um 16% flórunnar.[34] Ein tegund, davíðslykill *(Primula egaliksensis)*, telst útdauð en hún átti sér líklega ekki langa sögu á Íslandi. Þrettán tegundir lenda í flokkunum *í bráðri hættu* og *í hættu*. Þar af eru tvær jarðhitategundir og alls fjórar votlendisplöntur. Válistategundirnar eiga það sameiginlegt að vera sjaldgæfar, með fáa fundarstaði og oft mjög litla stofna. Íslenski válistinn er nokkuð frábrugðinn sambærilegum listum í flestum öðrum löndum þar sem flestum tegundum á listan-

32 Páll Hersteinsson (ritstj.) 2004. *Íslensk spendýr.* Reykjavík, bls. 15–48.
33 Páll Hersteinsson, pers. uppl.
34 Sjá vefsíðu Náttúrufræðistofnunar Íslands, slóð: http://www.ni.is/grodur/valisti/

um hefur hnignað á næstliðnum öldum eða áratugum vegna beinna og óbeinna áhrifa mannsins, t.d. búsvæðaeyðingar eða mengunar. Ekki er hægt að fullyrða að nein tegund hafi lent á íslenska válistanum vegna beinna umsvifa mannsins og langflestar hafa líklega alltaf verið sjaldgæfar. Nú eru hins vegar vísbendingar um að hnattræn hlýnun kunni að hafa valdið hnignun a.m.k. einnar tegundar hér á landi, fjallkrækils *(Sagina caespitosa)*.[35]

Fléttur í Eyjólfsstaðaskógi.

Útbreiðsla mosa, fléttna og sveppa er mun minna þekkt en útbreiðsla háplantna.[36] Íslenski válistinn tekur aðeins til baukmosa en ekki til hinna tveggja fylkinga mosa, soppmosa eða hornmosa (af síðastnefndu fylkingunni er raunar aðeins ein tegund hér á landi). Ríflega 16% baukmosategunda eru á listanum. Af þeim fimm tegundum sem taldar eru í bráðri hættu eru fjórar bundnar við jarðhitasvæði. Válisti nær til blað- og runnfléttna en ekki hrúðurfléttna en þekking á þeim var talin of takmörkuð til að hægt væri að meta þær. Á válista voru skráð tæplega 25% tegunda, þar af 11% í flokkinn *í bráðri hættu*. Mun hærra hlutfall mosa- og fléttutegunda heldur en háplöntutegunda er því á válista. Að hluta til endurspeglar það takmarkaðri þekkingu á útbreiðslu fyrrnefndu hópanna og vafalaust munu einhverjar tegundir falla af listanum eða raðast í lægri áhættuflokk eftir því sem fyllri mynd fæst af dreifingu þeirra. Árið 1978 var 31 plöntutegund friðlýst undir náttúruverndarlögum.[37] Í Náttúruverndaráætlun 2009–2013 er lagt til að til viðbótar verði friðlýstar 24 tegundir háplantna, 45 tegundir mosa og 90 tegundir fléttna.[38] Allar háplönturnar og mosarnir eru jafnframt á válista en það á ekki við um flétturnar. Jafnframt var lagt til að friðlýsingu yrði aflétt af sex tegundum.

Fléttur í Eyjólfsstaðaskógi.

Fána. Válistar yfir tegundir hryggleysingja (smádýra) hafa ekki verið teknir saman þar sem þekking á flestum tegundahópum er á því stigi að erfitt er að beita settum viðmiðum Alþjóðanáttúruverndarsamtakanna (IUCN) við röðun tegundanna í hættuflokka. Vinna er þó hafin við að skrá hryggleysingja á válista með áherslu á viðráðanlegustu hópana s.s. bjöllur og fiðrildi. Nú liggja fyrir nægar upplýsingar til að fullyrða að vissum tegundum smádýra með mjög afmarkaða útbreiðslu væri hætta búin ef landnotkun á búsvæði þeirra breyttist. Búsvæðavernd er æskileg í slíkum tilvikum og hafa fyrstu skrefin verið tekin í þá veru með friðlýsingu búsvæðis tjarnaklukku á Hálsum í Berufirði. Jafnframt er unnið að friðlýsingu búsvæðis tröllasmiðs í Hornafirði samkvæmt náttúruverndaráætlun 2009–2013.

Nokkur ógn stafar af ómeðvituðum innflutningi á nýjum tegundum með varningi, einkum gróðurvörum, sem kann að leiða til breytinga á smádýrafánunni. Óæskilegir nýir landnemar geta raskað umhverfi tegunda sem fyrir eru og haft með því afgerandi áhrif á smádýrafánu viðkomandi svæðis. Jafnframt geta þær

35 Hörður Kristinsson 2008. Fjallkrækill – Fyrsta fórnarlamb hlýnandi loftslags á Íslandi. *Náttúrufræðingurinn* 76, bls. 115–120.
36 *Válisti 1. Plöntur.* Náttúrufræðistofnun Íslands 1996.
37 Auglýsing um friðlýsingu nokkurra plöntutegunda nr. 184/1978.
38 http://www.althingi.is/altext/136/s/pdf/0239.pdf

Rauðbrystingur.

haft yfirhöndina í samkeppni við skyldar tegundir og jafnvel útrýmt þeim svæðisbundið eins og dæmi sýna, sbr. t.d. sambýli móhumlu og húshumlu, sem er framandi tegund.

Ísland gegnir lykilhlutverki á alþjóðavísu fyrir margar fuglategundir en fremur lítil þekking er á einstökum stofnum og orsökum stofnbreytinga. Vísbendingar eru um miklar sviptingar á síðustu árum, einkum hjá sjófuglum og virðist það tengjast hlýnandi loftslagi. Fram til þessa hafa fáir íslenskir fuglastofnar verið vaktaðir skipulega á landsvísu.[39] Í nýlegu yfirliti um ástand og horfur íslenskra fuglastofna kom fram að stofnstærð 11 tegunda íslenskra varpfugla hefði verið metin einu sinni eða oftar með heildartalningum; að stofnar um 20 tegunda hefðu verið metnir á óbeinan hátt, þ.e. með hlutatalningum eða vísitölum og auk þess hefði svæðisbundið mat og/eða talningar farið fram á mörgum tegundum. Stofnvísitölur og upplýsingar um þróun stofna eru því aðeins þekktar fyrir tiltölulega fáa íslenska fuglastofna.[40]

Ýmsar ógnir steðja að vistgerðum og búsvæðum einstakra tegunda. Vatnsaflsvirkjanir þar sem gerðar eru stíflur og uppistöðulón geta haft veruleg áhrif á búsvæði lífvera.[41] Dæmi um þetta eru áhrif Kárahnjúkavirkjunar á varpstöðvar heiðagæsa og beitilönd hreindýra. Virkjanir jökuláa geta einnig haft umtalsverð áhrif á strandrof og framburð næringarefna til sjávar. Jarðvarmavirkjanir geta haft neikvæð áhrif á lífríki háhitasvæða. Votlendi eru einu heimkynni fjölmargra tegunda dýra og plantna og röskun þeirra því afdrifarík fyrir þær.

Ísland gegnir þýðingarmiklu hlutverki í fari margra hánorrænna fugla sem áningarstaður. Hér fara t.d. um 270 þúsund rauðbrystingar um vor og haust af deilitegundinni *Calidris canutus islandicus* eða um 77% af heimsstofni, sem gerir rauðbrysting eina af ábyrgðartegundum Íslands.[42] Gæta þarf að því að vernda lykilbúsvæði þessara tegunda til framtíðar.

Í mörgum hópum lífvera, m.a. mosum, blómplöntum, byrkningum, skordýrum og örverum, finnast tegundir sem hér á landi lifa eingöngu við jarðhita, ýmist lághita, s.s. í laugum, eða háhita. Búsvæði þessara lífvera eru því mjög litlar, einangraðar eyjar og stofnar þeirra eru smáir. Stóraukin ásókn í jarðhitasvæði landsins til orkunýtingar getur ógnað sérstæðu lífríki þessara svæða.

Æskilegar verndaraðgerðir

Leggja þarf áherslu á að efla þekkingu á lífríki landsins, skrá það, greina og flokka (vistgerðir, tegundir og stofna). Efla ber rannsóknir og leggja áherslu á skráningu á þeim hópum lífvera sem minnst eru þekktir. Grunnþekking af þessu tagi þarf

39 Guðmundur A. Guðmundsson, Kristinn Haukur Skarphéðinsson og Ólafur K. Nielsen 2011. *Vöktun íslenskra fuglastofna: forgangsröðun tegunda og tillaga að vöktun.* Náttúrufræðistofnun Íslands, óbirt handrit.

40 Sama heimild.

41 Hilmar J. Malmquist 1998. Ár og vötn á Íslandi: Vistfræði og votlendistengsl. Í: *Íslensk votlendi. Verndun og nýting* (Jón S. Ólafsson ritstj.). Háskólaútgáfan, Reykjavík, bls. 37–55; Borgþór Magnússon, Olga K. Vilmundardóttir og Viktor Helgason 2009. *Vöktun á grunnvatni, gróðri og strönd við Blöndulón.* Lokaskýrsla 1993–2009. Náttúrufræðistofnun Íslands;

42 Guðmundur A. Guðmundsson, Kristinn Haukur Skarphéðinsson og Ólafur K. Nielsen 2011. *Vöktun íslenskra fuglastofna: forgangsröðun tegunda og tillaga að vöktun.* Náttúrufræðistofnun Íslands, óbirt handrit.

að vera aðgengileg almenningi, fræðimönnum og stjórnvöldum þannig að hún nýtist til fræðslu og við ákvarðanatöku um hvers konar nýtingu, þ.m.t. þá sem byggir á verndun lífríkisins.

Mikilvægt er að koma á heildstæðu og skilvirku vöktunarkerfi sem nær til lykilþátta líffræðilegrar fjölbreytni á þurrlendi, í ferskvatni og hafinu umhverfis landið. Slíkt vöktunarkerfi þarf að taka til tegunda/stofna villtra dýra og plantna, gróðurfélaga, vistgerða og vistkerfa og vera byggt upp með þeim hætti að það fullnægi alþjóðlegum skyldum Íslands á þessu sviði. Fyrsta skrefið er að skilgreina þá lykilþætti í lífríki landsins sem vakta þarf og taka saman yfirlit um helstu vöktunarverkefni er varða lífríki hér á landi. Þá er brýnt að afla betri upplýsinga um áhrif orkunýtingar á hitakærar lífverur.

Strandrof við Lagarfljót.

Fylgjast þarf með útbreiðslu ágengra framandi tegunda og grípa sem fyrst til aðgerða þar sem þær geta ógnað tegundaauðugum og mikilvægum svæðum. Nú er öll ræktun framandi tegunda bönnuð ofan 400 m h.y.s.[43] og á friðlýstum svæðum og þeim sem heyra undir 37. gr. náttúruverndarlaga. Nýhafið er verkefni sem miðar að því að uppræta lúpínu *(Lupinus nootkatensis)* og skógarkerfil *(Anthryscus sylvestris)* á slíkum svæðum og víðar.[44]

3.2.3 Vistkerfi

Einkenni

Gróður á Íslandi má gróflega greina í nokkra meginflokka; votlendi, skóg og kjarr, mólendi, graslendi (þ.m.t. ræktað land), mosagróður og loks bersvæðagróður (m.a. á melum og söndum). Steindór Steindórsson taldi auk þess strandgróður sem sérstakan flokk.[45] Á gróðurkorti Náttúrufræðistofnunar í mælikvarðanum 1:500.000 eru greindir fimm meginflokkar[46] (Tafla 3.1). Þar er sæmilega og algróið land með ríkjandi blómplöntum aðeins talið á ríflega þriðjungi landsins (35%). Í þeim flokki fellur stærsti hlutinn í mólendi, graslendi og ræktað land. Um 8% landsins teljast votlendi en birkiskógar og kjarr samanlagt aðeins um 1%. Loks flokkast um 10% sem mosaland með strjálli háplöntuþekju.

Nýlega var á vegum Landmælinga Íslands lokið við flokkun landgerða á Íslandi eftir samevrópsku landflokkunarkerfi, CORINE.[47] Í því er byggt á staðlaðri aðferðafræði sem hentar ekki að öllu leyti vel fyrir íslenskar aðstæður. Samkvæmt Corine kerfinu falla um 88% landsins í grunnflokkinn *skógar og önnur náttúruleg svæði*. Innan þessa flokks eru víðáttumestu landgerðirnar mólendi, mosi og kjarr (u.þ.b. 35% landsins), ógróin hraun og urðir (23%), hálfgróið land (13%), jöklar og fannir (10%) og mýrar (6%). Flatarmál birkiskóga og kjarrlendis var áætlað ríflega 8.000 ha

43 Með breytingu á reglugerð nr. 583/2000, um innflutning, ræktun og dreifingu útlendra plöntutegunda, með reglugerð nr. 651/2010 var hæðarmörkunum breytt úr 500 m í 400 m h.y.s.
44 Sjá vefsíðu verkefnisins, slóð: http://agengar.land.is/
45 Steindór Steindórsson 1964. *Gróður á Íslandi.* Almenna bókafélagið.
46 Guðmundur Guðjónsson og Einar Gíslason 1998. *Gróðurkort af Íslandi 1:500.000.* Náttúrufræðistofnun Íslands.
47 Kolbeinn Árnason og Ingvar Matthíasson 2009. *Corine. Landflokkun á Íslandi 2000 og 2006. Niðurstöður.* LMÍ – 2009-02. Landmælingar Íslands.

Gróður í Arnafelli hinu mikla.

árið 2010, samsvarandi 0,8% landsins. Þar af voru ríflega 5.000 ha með nægilega hávöxnum trjám til að flokkast sem skógur.[48]

Nokkuð ber á milli útreikninga á hlutfalli auðna og lítt gróins lands á Íslandi á móti grónu landi. Samkvæmt gróðurkorti Náttúrufræðistofnunar bera rétt rúmlega 40% landsins bersvæðagróður, þ.e. eru lítt gróið land eða auðnir (Tafla 3.1). Á vef Landmælinga Íslands[49] er gróið land talið þekja um 23% landsins en auðnir 63% (jöklar og vötn fylla það sem eftir stendur). Í tengslum við Nytjalandsverkefni Rala/Landbúnaðarháskóla Íslands voru um 44% landsins talin gróin en tæplega 43% ógróin.[50] Samkvæmt nýrri útreikningum Landbúnaðarháskólans teljast 29% landsins lítt gróin en 13% hálfgróin.[51]

Fjölmargar rannsóknir benda til þess að hér hafi orðið gríðarlegar breytingar á gróðri frá því land var numið á 9. öld.[52] Skógur og kjarr hafa eyðst og í kjölfarið fylgdi gróður- og jarðvegseyðing sem helst á sér hliðstæðu í löndum með heitt og þurrt loftslag, s.s. við Miðjarðarhaf og í Norður-Afríku. Gróður ber víða merki langvarandi og þungrar búfjárbeitar.

Tafla 3.1. Helstu landgerðir á Íslandi og megingróðurlendi samkvæmt gróðurkorti Náttúrufræðistofnunar Íslands í mælikvarðanum 1:500.000.[53] Tölur sýna víðáttu flokkanna í þúsundum km^2 og sem % þekju af landinu öllu og aðgreint eftir hæð í <400 m og > 400 m hæð yfir sjó.

Gróðurlendi - landgerð	Allt landið		< 400 m y.s.		> 400 m y.s.	
	þús km^2	%	þús km^2	%	þús km^2	%
Mosagróður	10,3	10	5,7	13	4,7	8
Mólendi, graslendi, ræktað land	27,0	26	19,6	45	7,4	12
Birkiskógur- og kjarr	1,2	1	1,1	3	0,0	0
Votlendi	8,7	8	6,8	16	1,9	3
Bersvæðigróður (< hálfgróið)	42,5	41	8,6	20	33,9	57
Jöklar	11,2	11	0,3	1	10,9	18
Ár og vötn	2,4	2	1,6	4	0,8	1
Samtals	103,2	100	43,6	100	59,6	100

Gróðurfarslega má aðgreina láglendis- og hálendisgróður við 300–400 m h.y.s. Rétt tæplega tveir þriðju hlutar lands (64%) neðan 400 m hæðar eru gróið land

48 Bjarni Diðrik Sigurðsson og Valgerður Jónsdóttir 2011. Skógrækt á Íslandi í dag og í framtíðinni. *Rit Fræðaþings landbúnaðarins 2011*, bls. 189–196.

49 http://www.lmi.is/frodleikur/island-i-tolum/

50 Björn Traustason, Ólafur Arnalds, Fanney Ósk Gísladóttir og Sigmar Metúsalemsson 2007. Hlutdeild gróins lands á Íslandi. *Fræðaþing landbúnaðarins 4*, bls. 504–508.

51 Sjá töflu 5 í *Skýrslu nefndar um landnotkun. Athugun á notkun og varðveislu ræktanlegs lands.* Til sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra, febrúar 2010.

52 Sigurður Þórarinsson 1961. Uppblástur á Íslandi í ljósi öskulagarannsókna. *Ársrit Skógræktarfélags Íslands 1960–61*, bls. 17–54; Ólafur Arnalds, Elín Fjóla Þórarinsdóttir, Sigmar Metúsalemsson, Ásgeir Jónsson, Einar Grétarsson og Arnór Árnason 1997. *Jarðvegsrof á Íslandi.* Landgræðsla ríkisins, Rannsóknastofnun landbúnaðarins.

53 Guðmundur Guðjónsson og Einar Gíslason 1998. *Gróðurkort af Íslandi 1:500.000.* Náttúrufræðistofnun Íslands.

Reiðingsgras (Menyanthes trifoliata) í votlendisfriðlandinu í Svarfaðardal.

með ríkjandi háplöntum en aðeins 15% landsins ofan 400 m. Minni munur er á hlutfalli mosagróins lands neðan (13%) og ofan (8%) 400 m hæðar (Tafla 3.1.). Utan gosbeltisins teygir gróður sig víða samfellt frá láglendi inn á víðlendar heiðar á miðhálendinu, t.d. Holtavörðuheiði, Arnarvatnsheiði, Vopnafjarðarheiði og Fljótsdalsheiði. Á eldvirka beltinu sleppir samfelldum gróðri oft við hálendisbrúnina en ofar taka við lítt gróin öræfi þar sem samfelldur gróður myndar einangraðar eyjar sem oftast liggja lágt í landinu þar sem vatnsstaða er há. Telja má Þjórsárver stærstu einangruðu gróðurvinina í þessum flokki en aðrir þekktir staðir eru t.d. Herðubreiðarlindir og Hvannalindir. Gróðurvinjarnar hafa margháttað gildi; fyrir líffræðilega fjölbreytni, vegna vistkerfisþjónustu, í jarðvegi þeirra er skráð saga umhverfisbreytinga, þær hafa mikið aðdráttarafl fyrir ferðamenn vegna sérstæðs landslags og náttúrufegurðar og loks hafa þær margháttað menningarsögulegt gildi. Um þær lágu fornar og stundum varðaðar leiðir, þar voru áningarstaðir og stundum sæluhús og þeim tengjast sögur og atburðir.

Ástand vistkerfa og ógnir

Gróðureyðing og uppblástur var til skamms tíma talin mesta umhverfisógn á Íslandi[54] og það er fyrst á allra síðustu árum sem meira land virðist gróa upp árlega en tapast við eyðingu.[55] Enn er þó mikið starf óunnið við endurheimt gróðurs og endurreisn vistkerfisþjónustu. Sauðfé gengur enn á mestum hluta miðhálendisins á sumrin þótt beitarálag sé minna nú en á 8. áratug síðustu aldar þegar fjárstofnar voru í sögulegu hámarki. Afréttir á gosbeltinu fá almennt einkunnina *slæmt ástand* sem beitiland og var það mat sérfræðinga árið 1997 að flesta afrétti Rangárvallasýslu og Árnessýslu og afrétti norðanlands allt frá Eyvindarstaðaheiði austur að Jökulsá á Brú ætti að friða fyrir beit því „nýtingin getur ekki talist réttlætanleg um fyrirsjáanlega framtíð".[56] Þetta mat mun lítið hafa breyst síðan.[57] Votlendi var áður víðáttumikið, einkum á láglendi Suðurlands og Vesturlands, en mjög hefur gengið á það með framræslu. Frjósamar flæðiengjar eru sums staðar við ósa stórra fljóta,

54 Sjá t.d. Sveinn Runólfsson 1988. Landgræðslustarfið – hvert stefnir? Í: *Græðum Ísland. Landgræðslan 80 ára* (ritstj. Andrés Arnalds). Landgræðsla ríkisins, bls. 222.

55 http://www.land.is/index.php?option=com_content&view=article&id=622:land-graer-meira-en-tae-eyeist& catid=67:frettir&Itemid=88; Vefsíða NÍ, slóð: http://www.ni.is/frettir/nr/13534

56 Ólafur Arnalds, Elín Fjóla Þórarinsdóttir, Sigmar Metúsalemsson, Ásgeir Jónsson, Einar Grétarsson og Arnór Árnason. 1997. *Jarðvegsrof á Íslandi.* Landgræðsla ríkisins, Rannsóknastofnun landbúnaðarins, sjá tilvitnun á bls. 108.

57 Ólafur Arnalds, pers. upplýs.

Birkiskógur. Viðey í Þjórsá.

s.s. í Skagafirði, Öxarfirði og á Úthéraði og hefur sumum verið raskað með virkjunarframkvæmdum.

Hér á landi vaxa nokkrar framandi plöntutegundir sem skilgreindar eru sem ágengar. Það felur í sér að þær geta valdið verulegum breytingum á vistkerfum þar sem þær vaxa og ógnað líffræðilegri fjölbreytni. Meðal þessara tegunda eru alaskalúpína, skógarkerfill og bjarnarkló *(Heracleum mantegazzianum)*.[58] Af þeim er lúpínan mesti vágestur í lífríki Íslands. Hún hefur verið notuð mikið til landgræðslu og vegna skógræktar og hefur útbreiðsla hennar stóraukist eftir 1990.[59] Hún vex víða á láglendi þar sem land er friðað eða sauðfjárbeit lítil, en einkum þó við þéttbýli og á skógræktar- og landgræðslusvæðum.[60] Lúpína hefur nú náð að mynda varanlega stofna allvíða á hálendinu og var t.d. skráð í 43 reitum (500x500 m) ofan 500 m hæðar yfir sjó þar sem notkun framandi tegunda er bönnuð.[61] Á friðlýstum svæðum var lúpínan skráð í 118 reitum og á hraunum frá sögulegum tíma er hún í 120 reitum. Nær víst má telja að útbreiðslan sé meiri en fram kemur í skráningu Náttúrufræðistofnunar og Landgræðslunnar.

Skeggburkna (Asplenium septentrionale) má líklega telja sjaldgæfustu plöntu landsins. Aðeins fundist tvær plöntur og vaxa báðar í sama klettinum.

Æskilegar verndaraðgerðir

Friða ætti auðnir og illa farið land á miðhálendinu fyrir búfjárbeit og koma á fót markvissari beitarstýringu á afréttum. Ágengar tegundir gætu orðið alvarleg ógn við sum vistkerfi og á sumum svæðum á næstu áratugum. Mikilvægt er að fylgjast vel með landnámi og útbreiðslu lífvera sem talið er hugsanlegt eða líklegt að gætu orðið ágengar svo hægt sé að útrýma þeim eða hafa stjórn á útbreiðslu þeirra meðan hún er enn viðráðanleg. Líklegt er að sumarbústaðalönd geti orðið helstu uppsprettusvæði ágengra tegunda. Hér er lagt til að sett verði markviss ákvæði í lög varðandi innflutning og dreifingu framandi lífvera sem talin er hætta á að geti orðið ágengar.

Þurrlendisvistkerfi sem mikilvægt er að vernda

Hér er aðeins fjallað um þau þurrlendisvistkerfi sem helst er talið mikilvægt að vernda og brýnast að setja sérstök verndarákvæði um í nýjum náttúruverndarlögum.

Birkiskógar eru lykilvistkerfi í náttúru Íslands. Þeir hafa flóknari þrívíða byggingu en önnur innlend vistkerfi, fleiri gróðurlög, þeir búa yfir mikilli líffræðilegri fjölbreytni og veita margháttaða vistkerfisþjónustu.[62] Birkiskógar eru í ofanálag líklega það vistkerfi sem best stenst áföll af gjósku- eða vikurfalli við eldgos. Líta

58 http://agengar.land.is/
59 *Alaskalúpína og skógarkerfill á Íslandi. Útbreiðsla, varnir og nýting.* Skýrsla til umhverfisráðherra. Náttúrufræðistofnun Íslands og Landgræðsla ríkisins, apríl 2010, bls. 8.
60 Sama heimild, bls. 12.
61 Sama heimild, bls. 10.
62 *Vernd og endurheimt íslenskra birkiskóga. Skýrsla og tillögur nefndar.* Umhverfisráðuneytið 2007.

má á birkiskóga sem náttúruleg hástigsvistkerfi mjög víða á láglendi þar sem ekki er of blautt. Birkiskógum fylgir sérstakur botngróður og má flokka skógana nánar niður eftir honum. Birkiskógar og kjarr voru útbreidd við landnám, og þöktu e.t.v. allt frá 25–40% landsins. Margt bendir til þess að skógar hafi víða lítt komið upp eftir að þeim var fyrst eytt af mönnum[63] en svo virðist sem nokkur munur hafi verið á milli héraða og svæða á því hvenær þeir hurfu. Í upphafi 20. aldar var Ísland nær skóglaust. Allnokkrar skógarleifar eða kjarr eru á Vesturlandi, á Vestfjörðum, í Suður-Þingeyjarsýslu, á Austurlandi og dreift á Suðurlandi. Vestanverð Húnavatnssýsla er aftur á móti nær skóglaus[64] og mjög litlar leifar voru eftir í Skagafirði og Eyjafirði snemma á 20. öld. Náttúruleg skógarmörk hafa líklega víða legið í um 300–400 m hæð yfir sjó, þó miklu lægri á útskögum á norðanverðu landinu og væntanlega lægst á norðanverðum Vestfjörðum, sem þó eru ekki utan útbreiðslumarka birkis. Hæst óx birki líklega á Norðausturlandi.[65] Mun meiri skógarleifar eru nú í 100–300 m hæð yfir sjó en í 0–100 m hæð.

Mosavaxið hraun á Þingvöllum.

Ástand og ógnir. Helstu ógnir sem steðja að íslenskum birkiskógum eru mannvirkjagerð, t.d. vegna vegagerðar og frístundabyggðar, ræktun, t.d. með plöntun innfluttra trjáa í náttúrulega skóga, búfjárbeit og hnattrænar loftslagsbreytingar ef þeim fylgja t.d. fleiri meindýr.

Æskilegar verndaraðgerðir. Í skýrslu um vernd og endurheimt íslenskra birkiskóga[66] er mælt með því að við endurheimt verði lögð áhersla á stór, samfelld svæði og að endurheimtir verði skógar í ólíku umhverfi, t.d. í mismikilli hæð yfir sjó og í öllum landshlutum. Þá er talið mikilvægt að stýra búfjárbeit betur en nú er gert og beitarfriðun talin árangursríkasta leiðin til að auka útbreiðslu náttúrulegra birkiskóga á Íslandi. Mælt er með því að nota birki í meira mæli á skógræktarsvæðum þar sem hingað til hefur verið lögð áhersla á innfluttar tegundir. Jafnframt er mikilvægt að friða tiltekna skóga alveg. Hér er tekið undir þessar tillögur og auk þess lagt til að í nýjum náttúruverndarlögum verði sett sérstök ákvæði um verndun náttúrulegra birkiskóga sem lykilvistkerfis.

Mosavaxin hraun og hraun vaxin breiskjufléttum. Um 10% Íslands eru þakin nútímahraunum. Á láglendi Suður- og Suðvesturlands þar sem ríkir milt úthafsloftslag og snjór liggur sjaldan lengi, myndar hraungambri þykkt og yfirleitt næstum samfellt teppi en háplöntur eru fáar og strjálar. Besta dæmið um slíkt

63 Margrét Hallsdóttir 1987. *Pollen analytical studies of human influence on vegetation in relation to the Landnám tephra layer in southwest Iceland.* LUNDQUA thesis 18, Lund University, Department of Quaternary Geology.
64 http://www.floraislands.is/blomaval.htm
65 Hörður Kristinsson 1996. Post-settlement history of Icelandic forests. *Búvísindi* 9, bls. 31–35.
66 *Vernd og endurheimt íslenskra birkiskóga. Skýrsla og tillögur nefndar.* Umhverfisráðuneytið 2007.

mosahraun er Skaftáreldahraunið (Eldhraun og Brunahraun)[67] en hliðstæð vistkerfi hafa þróast á Hekluhraunum á láglendi og hraununum á Reykjanesskaga. Á Norðurlandi verður mosinn ekki eins gróskumikill, þykkur eða einráður. Það er þekkt víðar í hafrænu loftslagi við Norður-Atlantshaf að hraungambri myndi breiður á lítt grónum melum, m.a. til fjalla í Skotlandi, á Jan Mayen og Svalbarða en þær ná hvergi nærri víðáttu né grósku íslensku mosahraunanna. Mosavaxin hraun af þessu tagi eru fágæt vistkerfi á heimsvísu og hugsanlega eru þau hvergi til utan Íslands. Þegar hærra dregur og lengra inn til landsins í Skaftáreldahrauni og Hekluhraunum þynnist hraungambrinn og verður ekki eins einráður. Í staðinn koma breiskjufléttur (*Stereocaulon vesuvianum*) og mynda annað, ekki síður óvenjulegt og fágætt vistkerfi á heimsvísu þótt hliðstæð vistkerfi séu reyndar þekkt hátt til fjalla á öðrum eldvirkum eða norðlægum svæðum.[68] Náttúrufræðistofnun telur breiskjuhraunavist aðra af tveimur verðmætustu vistgerðum á miðhálendinu.[69]

Ástand og ógnir. Hraunum hefur víða verið raskað með vegagerð og sums staðar hefur lúpínu verið dreift í þau eða gróðursett barrtré. Flest hraunin, m.a. þau stærstu s.s. Skaftáreldahraun og Hekluhraunin, eru ekki friðuð fyrir búfjárbeit. Vegir hafa einnig verið ruddir í gegnum breiskjuhraunin á miðhálendinu sunnanverðu, en sú röskun er þó takmörkuð og í heild má segja að þau séu enn lítt snortin vistkerfi. Um fjórðungur af flatarmáli Eldhraunsins (þ.e. vestari álmu Skaftáreldahraunsins) á láglendi er nú meira eða minna sandorpinn. Að hluta til hefur vatn, fyrst og fremst úr Skaftá, leitað sjálft inn í hraunið en miklu meira máli hafa skipt alls kyns framkvæmdir sem á löngu tímabili frá ofanverðri 20. öld hafa veitt eða stýrt vatni inn í hraunið á allmörgum stöðum. Minna hefur verið átt við austurálmu hraunsins, þ.e. Brunahraun, og er það að mestu óraskað.

Æskilegar verndaraðgerðir. Í náttúruverndaráætlun 2009–2013 er lagt til að breiskjuhraunavist verði friðlýst og í undirbúningsgögnum náttúruverndaráætlunar 2004–2008 var lagt til að allt Skaftáreldahraunið yrði friðlýst. Hér er tekið undir þessar tillögur. Útrýma ætti lúpínu og barrtrjám og öðrum tegundum sem gætu gerst ágengar, úr annars lítt röskuðum, mosavöxnum hraunum.

Votlendi. Votlendi eru vistkerfi á mörkum þurrlendis og vatna eða sjávar.[70] Á alþjóðlegum vettvangi er votlendi yfirleitt skilgreint vítt, þannig að það tekur ekki einungis til mýra, flóa og fenja heldur einnig straum- og stöðuvatna, fersks vatns, hálfsalts, s.s. sjávarfitja og leira og fjöru og sjávar að 6 m dýpi.[71] Í þessum kafla er eingöngu rætt um ferskvatnsvotlendi sem á Íslandi hafa verið flokkuð í hallamýrar, flóa og flæðimýrar. Í hallamýrum, og í minna mæli í flóum, hlaðast upp birgðir af misjafnlega rotnuðum plöntuleifum. Í vatnsósa og loftfirrðum jarðvegi er virkni örvera og hryggleysingja takmörkuð og niðurbrot efna er hægt. Plöntuleifar bætast hraðar við en þær rotna og með tímanum myndast þykk mólög. Flæðimýrar

67 Jóna Björk Jónsdóttir 2009. *Gróðurframvinda í Skaftáreldahrauni og áhrif hraungambra* (Racomitrium lanuginosum) *á landnám háplantna.* Meistararitgerð í líffræði við Háskóla Íslands.

68 Sigurður H. Magnússon, Borgþór Magnússon, Erling Ólafsson, Guðmundur Guðjónsson, Guðmundur A. Guðmundsson, Hörður Kristinsson, Kristbjörn Egilsson, Kristinn H. Skarphéðinsson, Starri Heiðmarsson og Jón Gunnar Ottósson 2009. *Vistgerðir á miðhálendi Íslands. Flokkun, lýsing og verndargildi.* Náttúrufræðistofnun Íslands.

69 Sama heimild.

70 Arnþór Garðarsson 1998. Íslensk votlendi. Í: *Íslensk votlendi. Verndun og nýting* (ritstj. Jón S. Ólafsson). Háskólaútgáfan, Reykjavík, bls. 13–35.

71 Sjá hér t.d. 1. gr. Ramsar-samningsins um votlendi sem hafa alþjóðlegt verndargildi.

myndast helst nálægt ósum stórra fljóta, hér á landi einkum við jökulfljót. Inn í þær berst mikið set með rennandi vatni og þar myndast ekki sambærileg mólög. Flár eru sífreramyndanir með nokkra sérstöðu og er fjallað um þær í sérstökum kafla hér á eftir. Rætt er um straum- og stöðuvötn í kafla 3.3.2 og sjávarfitjar í kafla 3.4.1.

Votlendi eru verðmæt vistkerfi af mörgum ástæðum. Gróin votlendi eru jafnan snar þáttur í vistkerfum straum- og stöðuvatna og nátengd þeim hvort sem er með rennsli grunn- og eða yfirborðsvatns.[72] Votlendi veita fjölþætta og mikilvæga vistkerfisþjónustu, framleiðni lífræns efnis er oft mikil og þau eru einu heimkynni fjölmargra tegunda dýra og plantna, þar á meðal margra tegunda sem nú eru í útrýmingarhættu. Sérstætt lífríki votlenda felur jafnframt í sér að þau skipta miklu máli fyrir viðhald líffræðilegrar fjölbreytni. Gróin votlendi tempra vatnsrennsli og draga þannig bæði úr flóðum og þurrkum. Lífrænn jarðvegur þeirra bindur ýmsa þungmálma og eru votlendi notuð til að hreinsa vatn af ólífrænum eiturefnum og lífrænni mengun. Votlendi við sjó draga úr strandrofi. Mómýrar binda kolefni til langs tíma í lífrænum leifum og endurheimt votlendis getur dregið úr koltvísýringsmengun í andrúmsloftinu og hnattrænni hlýnun. Allmargar fuglategundir eru skilgreindar sem sérstakar íslenskar ábyrgðartegundir vegna þess að svo stór hluti heimsstofnsins eða evrópska stofnsins verpir á Íslandi. Nokkrar ábyrgðartegundir eru háðar votlendi sem varplandi og/eða til að afla sér fæðu.

Staraflói í Austur-Landeyjum.

Ástand og ógnir. Votlendi á Íslandi hefur hnignað mjög frá miðri síðustu öld. Talið er að flatarmál þess votlendis sem framræst hefur verið sé yfir 4.000 km^2 en ekki hefur verið unnið heildaryfirlit yfir tap á votlendi hér á landi.[73] Á Suðurlandi milli Ölfusár og Markarfljóts, þar sem áður voru mestu votlendi á landinu, voru um 1990 aðeins eftir óröskuð um 3% af því votlendi sem þar var í byrjun 20. aldar.[74] Talið er að um 10% votlendis séu eftir óröskuð í Borgarfjarðarsýslu (22 af 240 km^2) en um 40% í Mýrasýslu.[75] Í Corine kerfinu fellur votlendi í fjóra flokka, þ.e. mýrar, flæðiengi, sjávarfitjar og fjörur.[76] Samanlagt voru mýrar og flæðiengi talin þekja um 6,7% landsins en þar af eru mýrarnar hátt í 90%.

Tap á votlendi má að langmestu leyti rekja til framræslu. Landbúnaður er stundaður í einhverri mynd á 72% þeirra svæða sem eru flokkuð sem mikilvæg fuglasvæði en stærsti hluti þeirra er votlendi.[77]

72 Hilmar J. Malmquist 1998. Ár og vötn á Íslandi: Vistfræði og votlendistengsl. Í: *Íslensk votlendi. Verndun og nýting* (Jón S. Ólafsson ritstj.). Háskólaútgáfan, Reykjavík, bls. 37–55.

73 Hlynur Óskarsson 1998. Framræsla votlendis á Vesturlandi. Í: *Íslensk votlendi. Verndun og nýting* (ritstj. Jón S. Ólafsson). Háskólaútgáfan, Reykjavík, bls. 121–129.

74 Þóra Ellen Þórhallsdóttir, Jóhann Þórsson, Svafa Sigurðardóttir, Kristín Svavarsdóttir og Magnús H. Jóhannsson 1998. Röskun votlendis á Suðurlandi. Í: *Íslensk votlendi. Verndun og nýting* (ritstj. Jón S. Ólafsson). Háskólaútgáfan, Reykjavík, bls. 131–142.

75 Hlynur Óskarsson 1998. Framræsla votlendis á Vesturlandi. Í: *Íslensk votlendi. Verndun og nýting* (ritstj. Jón S. Ólafsson). Háskólaútgáfan, Reykjavík, bls. 121–129.

76 Kolbeinn Árnason og Ingvar Matthíasson 2009. *Corine. Landflokkun á Íslandi 2000 og 2006. Niðurstöður.* LMÍ – 2009-02. Landmælingar Íslands.

77 *Endurheimt votlendis 1996–2006.* Skýrsla votlendisnefndar. Landbúnaðarráðuneytið 2006.

Rústamýri í Þjórsárverum.

Æskilegar verndaraðgerðir. Mikilvægt er að móta skýrar reglur um umgengni við votlendi og endurheimt þess. Tillögur þar að lútandi voru lagðar fram af votlendisnefnd landbúnaðarráðuneytisins,[78] m.a. að endurheimt verði árlega meira votlendi en tapast með framræslu og annarri röskun, og að þróaðir verði hvatar til endurheimtar, t.d. þannig að endurheimt votlendis verði einn af valkostum landeigenda fyrir grænar greiðslur í landbúnaði. Tekið er undir tillögur votlendisnefndarinnar.

Flár eða rústamýrar. Þar sem meðalhiti ársins er undir frostmarki myndast sífreri í jörðu. Við loftslagsmörk sífrera finnst hann helst sem svokallaðar rústir (*palsas*) en þær eru bungumyndaðar stórar þúfur eða litlir hólar sem hvelfast upp úr votlendi við það að innan í þeim vex ískjarni sem lyftir yfirborðinu yfir landið í kring. Rústir eru sýnilegasta birtingarmynd sífrera á hálendinu. Neðri mörk þeirra eru nú líklega nálægt 600 m en efri mörkin, 700–750 m, skýrast að mestu leyti af því að lítið samfellt votlendi liggur hærra. Flár, þ.e. mýrar með rústum, eru útbreiddari á norðanverðu miðhálendinu þar sem er þurrara og þynnri einangrandi snjóalög en sunnar. Samfelldustu og þéttustu rústamýrar á landinu eru þó í Þjórsárverum. Stærstu rústirnar (sem rísa 2–3 m yfir landið í kring) eru hins vegar á Jökuldalsheiði. Í flám verður til fíngert mósaík þar sem skiptast á votlendi og tjarnir annars vegar og síðan rústabungurnar með allt öðruvísi gróður. Líffræðileg fjölbreytni verður því meiri en ella. Rústirnar eru auk þess sums staðar, t.d. í Þjórsárverum, mikilvægir hreiðurstaðir fyrir heiðagæs. Náttúrufræðistofnun telur rústamýravist aðra af tveimur verðmætustu vistgerðum á miðhálendinu.[79]

Ástand og ógnir. Íslenskar flár eru flestar nálægt loftslagsmörkum sífrera og haldi loftslag áfram að hlýna eins og spár gera ráð fyrir er líklegt að þeim muni hnigna mikið á næstu áratugum þar sem hinn frosni kjarni bráðnar og þá hverfur rústin. Nokkrum sífrerasvæðum var raskað með Kárahnjúkavirkjun. Virkjanaframkvæmdir á miðhálendinu gætu ógnað nokkrum mjög sérstæðum sífrerasvæðum, einkum Orravatnsrústum norðan Hofsjökuls en þær eru einnig það rústasvæði sem hæst liggur á landinu og líklegast til að endast lengst í hlýnandi loftslagi.

Æskilegar verndaraðgerðir. Í náttúruverndaráætlun 2009–2013 er lagt til að rústamýravist verði friðlýst. Í ljósi líklegra loftslagsbreytinga má rökstyðja að einkum sé mikilvægt að friða þau svæði þar sem líklegast er að þessi sífrerafyrirbæri eigi sér framtíð þrátt fyrir hlýnandi loftslag, þ.e. þar sem votlendi liggur hvað hæst yfir sjó, t.d. Orravatnsrústir.

78 Sama heimild.

79 Sigurður H. Magnússon, Borgþór Magnússon, Erling Ólafsson, Guðmundur Guðjónsson, Guðmundur A. Guðmundsson, Hörður Kristinsson, Kristbjörn Egilsson, Kristinn H. Skarphéðinsson, Starri Heiðmarsson og Jón Gunnar Ottósson 2009. *Vistgerðir á miðhálendi Íslands. Flokkun, lýsing og verndargildi.* Náttúrufræðistofnun Íslands.

Vistkerfi hitakærra örvera. Örverur sem vaxa við hærra hitastig en 65°C eru skilgreindar sem hitakærar. Einungis dreifkjörnungar, þ.e. bakteríur og fornbakteríur, þrífast við svo hátt hitastig en þær allra hitakærustu geta vaxið við allt að 121°C. Meðal hitakærra örvera eru bæði frumframleiðendur sem nýta ýmist ljós eða ólífræn efni sem orkugjafa og ófrumbjarga neytendur, og loftháðar lífverur og aðrar aðlagaðar að loftfirrðu umhverfi. Búsvæði þessara lífvera eru fjölbreytt með tilliti til hita, sýrustigs, styrks og samsetningar efna og endurspeglast það í ólíkri tegundasamsetningu frá einum stað til annars. Í vistfræðilegum skilningi eru jarðhitabúsvæði eyjur, þau eru sjaldgæf og langt á milli þeirra. Aðstæður eru ólíkar frá einum hver til annars og landfræðileg einangrun stuðlar að aðskilnaði stofna og tegunda.[80]

Háhitasvæði í Friðlandi að Fjallabaki.

Náttúruleg búsvæði hitakærra örvera eru einkum á plötuskilum jarðskorpunnar þar sem vatn er fyrir hendi, á háhita- og lághitasvæðum á landi og í sjó.[81] Þekkt búsvæði utan Íslands eru m.a. í Yellowstone í Bandaríkjunum, Kamtsjatka í Rússlandi og á Nýja Sjálandi og Ítalíu. Svo virðist sem líffræðileg fjölbreytni sé meiri á íslenskum jarðhitasvæðum en víða annars staðar. Auk mjög súrra og tiltölulega þurra háhitasvæða eru vatnsríkir, basískir hverir að öllum líkindum algengari á Íslandi en annars staðar. Þá má nefna að lægri styrkur arseniksambanda finnst í bergi hér á landi, en slík efnasambönd eru eitruð flestum lífverum. Á vegum rammaáætlunar um vernd og nýtingu náttúrusvæða voru gerðar rannsóknir á fimm háhitasvæðum 2004–2009, Hengilssvæðinu, Torfajökulssvæðinu, Kröflu/Námafjalli, Krísuvík og Vonarskarði.[82] Að auki lágu fyrir niðurstöður úr hliðstæðum rannsóknum á Þeistareykjum og Gjástykki. Líffræðilegt verðmæti þessara svæða mætti meta bæði út frá líffræðilegri fjölbreytni og út frá líffræðilegri sérstöðu þeirra. Fjölbreyttustu svæðin voru Krafla, Torfajökull, Vonarskarð og Þeistareykir. Flestar nýjar tegundir, sem þá má ætla að séu fágætar og sumar einlendar, voru á Torfajökulssvæðinu. Nokkru neðar komu Vonarskarð og svo Krafla/Námafjall og Þeistareykir. Samkvæmt þessu má ætla að þrjú háhitasvæði séu verðmætust með tilliti til hitakærra örvera: Torfajökull, Vonarskarð og Krafla. Enn vantar þó rannsóknir frá nokkrum mikilvægum svæðum, m.a. Kerlingarfjöllum og Reykjanesi, til að heildarmynd fáist af líffræðilegri fjölbreytni og sérstöðu íslenskra háhitasvæða.

Ástand og ógnir. Af þeim 19 íslensku háhitasvæðum sem eru hvorki undir jökulís né á hafsbotni hefur níu verið raskað með framkvæmdum tengdum orkunýtingu. Hitastig, sýrustig, vatnsstaða og efnasamsetning eru þeir umhverfisþættir sem mestu ráða um samfélag hitakærra örvera[83] og líklegt er að öll inngrip sem hafa

80 Sólveig Pétursdóttir, óbirt samantekt og pers. upplýs.
81 Sama heimild.
82 Sólveig K. Pétursdóttir, Snædís H. Björnsdóttir, Guðmundur Óli Hreggviðsson og Sólveig Ólafsdóttir 2010. *Lífríki í hverum á háhitasvæðum á Íslandi. Heildarsamantekt unnin vegna Rammaáætlunar.* Lokaskýrsla. Skýrsla Matís 42-10.
83 Sólveig Pétursdóttir, óbirt samantekt og pers. upplýs.

Reykjanesvirkjun.

áhrif á þessa þætti geti með beinum eða óbeinum (t.d. samkeppni) hætti leitt til breytinga á tegundasamsetningu eða fjölbreytni. Orkunýting getur haft áhrif á alla þessa þætti en svo virðist sem nær engar rannsóknir hafi verið gerðar á áhrifum orkuvinnslu á hin sérstöku hitaháðu samfélög.

Æskilegar verndaraðgerðir. Í ljósi líffræðilegrar sérstöðu háhitasvæða, vísindalegs gildis þeirra og fágætis á heimsvísu er mikilvægt að tryggja betur verndun þeirra. Tvö af þremur verðmætustu svæðunum, Torfajökulssvæðið og Vonarskarð, eru einnig mjög verðmæt af öðrum ástæðum, m.a. vegna sérstæðs og fagurs landslags, jarðminja og sem lítt snortin víðerni. Vonarskarð er innan Vatnajökulsþjóðgarðs en Friðland að fjallabaki nær ekki yfir alla Torfajökulsöskjuna. Mikilvægt er að stækka friðlandið þannig að það nái yfir alla öskjuna og landslagsheild svæðisins. Hér er einnig rétt að nefna Grændal í Ölfusi sem er lítt raskað svæði en þó nálægt þéttbýli. Það er dýrmætt vegna mikillar jarðfræðilegrar og líffræðilegrar fjölbreytni og jarðvarmaáhrifa á votlendi.

Jarðvegur. Íslenskur jarðvegur er um margt mjög óvenjulegur og ólíkur t.d. evrópskum jarðvegi.[84] Hann telst að stærstum hluta vera eldfjallajörð (*andosol*), þ.e. jarðvegur sem myndast hefur undir áhrifum af gjósku, ösku og áfoki. Einkenni hennar eru lítil samloðun, lág rúmþyngd (þ.e. jarðvegskornin eru létt og geta fokið) og mikil vatnsheldni. Þessir eiginleikar þýða m.a. að íslenskum jarðvegi er hætt við rofi, hvort heldur sem er af vatni eða vindi, þegar hann er illa eða óvarinn af gróðri. Eldfjallajörð hefur gríðarlega vatnsheldni og bindur sérstaklega mikið kolefni. Gróðurlitlar auðnir (glerjörð/frumjörð) og grýttar urðir (bergjörð) teljast einnig hafa jarðveg þótt hann sé ákaflega snauður af lífrænum efnum. Flokkun íslensks jarðvegs byggist einkum á tveimur þáttum; rakastigi og magni áfoksefna.[85] Frostlyfting og frosthreyfingar eru tíðar í íslenskum jarðvegi og fyrirbæri tengd þessum ferlum eru mjög áberandi hér á landi, t.d. púfur, jarðsil og melatíglar ýmiss konar. Sýrustig í íslenskum jarðvegi er sjaldan mjög lágt og t.d. er sýrustig mýra á gosbeltinu miklu hærra og jarðvegurinn miklu steinefnaríkari en í hliðstæðum mýrum á svipuðum breiddargráðum.

Púfur.

84 Ólafur Arnalds 2008. Soils of Iceland. *Jökull* 58, bls. 409–421.
85 Sama heimild.

Ástand og ógnir. Íslenskur jarðvegur er mjög mótaður af áfoki og þá einkum frá þeirri gífurlegu jarðvegseyðingu sem átt hefur sér stað á sl. 1100 árum. Mest áfok situr í jarðvegi næst gosbeltinu og við auðnir og sanda. Rannsóknir hafa sýnt að hraðfara jarðvegsrof er á um 17% landsins.[86] Svæði neðan við 200 m.y.s. þar sem rof er mikið eru að langstærstum hluta sjávarsandar. Svæði á hæðarbilinu 200–500 m þar sem rof er mikið nema um 4% af heildarflatarmáli landsins.[87] Minna beitarálag og hagstæðara veðurfar, ásamt landgræðslustarfi, hefur þó dregið úr hnignun gróðurs og jarðvegs á undanförnum árum.

Melatíglar.

Æskilegar verndaraðgerðir. Um verndun jarðvegs og gróður er fjallað í lögum um landgræðslu nr. 74/1965 en þau eru nú í endurskoðun. Ákvæði landgræðslulaga beinast hins vegar fyrst og fremst að vörnum og viðbrögðum við jarðvegseyðingu. Jarðvegur er mjög mikilvægur í verndun og miðlun vatns, hringrás næringarefna, hann geymir næringarefni plantna og í honum þrífst sérstakt og fjölskrúðugt lífríki. Þessir verndarþættir falla undir ákvæði um verndun búsvæða og vistgerða í náttúruverndarlögum en að öðru leyti er ekki fjallað um verndun jarðvegs í núgildandi náttúruverndarlögum.

Það kann hins vegar að vera ástæða til að meta hvort ofangreind ákvæði (þ.e. í landgræðslulögum annars vegar og ákvæði um verndun búsvæða/vistgerða í náttúruverndarlögum hins vegar) séu fullnægjandi eða hvort mikilvægir verndarþættir standi enn eftir. Hér má einkum nefna þrennt. Í fyrsta lagi geymir mýrajarðvegur gríðarlega mikið kolefni í misrotnuðum plöntuleifum. Við framræslu kemst súrefni að þessum leifum, þær brotna niður og skila koltvísýringi (CO_2) út í andrúmsloftið sem eykur gróðurhúsaáhrif og hnattræna hlýnun. Því kann að vera ástæða til að takmarka eða banna framræslu mýra með þykkum lífrænum jarðvegi og framkvæmdir sem hafa hliðstæð áhrif og leiða til stórfelldrar losunar á CO_2. Í öðru lagi má lesa sögu umhverfisbreytinga úr frjókornum og plöntuleifum sem varðveitast í jarðvegi. Á miðhálendinu er lífrænn jarðvegur víða bundinn við einangraðar vinjar. Jarðvegur þeirra hefur því mikið vísindalegt gildi fyrir þekkingu á umhverfissögu miðhálendisins sem enn er lítið þekkt. Í þriðja lagi hefur

Jarðvegsrof í Soginu, Grænavatnseggjar í baksýn.

86 Þingsályktun um landgræðsluáætlun 2003–2014. 127. lþ. 2001–2002, 555. mál, þskj. 1448, sbr. 873.
87 Þingsályktun um landgræðsluáætlun 2003–2014. Það athugast að þessar tölur eru frá 2002.

Hrunamannaafréttur, rof.

íslenskur jarðvegur ýmsa óvenjulega eiginleika og samskonar jarðvegur (eldfjallajörð (*andosol*) í súbarktísku loftslagi) er óvíða annars staðar. Eldfjallajörð geymir t.d. meira lífrænt efni en annar jarðvegur vegna sérstakra efnaeiginleika. Meta ætti hvort ástæða sé til að setja almenn ákvæði um verndun eldfjallajarðvegs í náttúruverndarlög.

3.2.4 Landnotkun

Einkenni

Ísland er strjálbýlt og landnotkun hér á landi mjög frábrugðin og háð öðrum takmörkunum en t.d. annars staðar í Evrópu. Þar er næstum helmingur lands tekinn undir fjölbreyttar landbúnaðarnytjar. Samkvæmt Corine flokkunarkerfinu falla aðeins um 2,4% af flatarmáli Íslands undir landbúnaðarland og þar af næstum allt (97%) í flokkinn tún og bithagi.[88] Akuryrkja er aðeins stunduð á um 0,04% landsins. Þétt byggð (*continuous urban fabric*) myndar svo litla kjarna á Íslandi að þeir mælast ekki samkvæmt Corine staðlinum.[89] Byggðin myndar að mestu mjótt belti meðfram ströndinni og inn eftir fjörðum og dölum en meira að segja þar eru stór óbyggð svæði inn á milli, einkum jökulsandar og hraun. Ríflega 97% af öllu ræktuðu landi á Íslandi er undir 200 m hæð yfir sjó.[90] Næstum öll byggð er neðan við 200 m h.y.s. en um 75% landsins liggja hærra. Búseta er aðeins á um fjórðungi landsins og meira en helmingur hefur í raun aldrei verið numinn af mönnum í þeim skilningi að fólk hafi haft þar varanlega búsetu.

Repjuakur með Ölver í baksýn.

Svigrúm til fjölbreyttrar landnotkunar takmarkast í fyrsta lagi af loftslagi. Ísland er t.d. á mörkum þess að hér megi fullþroska korn. Kornrækt, fyrst og fremst ræktun byggs, hefur þó aukist jafnt og þétt frá 1990 og var bygg ræktað á um 3500 hekturum árið 2009. Ræktunarskilyrði eru best á Suðurlandi, og í Eyjafirði og Skagafirði.[91] Í öðru lagi takmarkar undirlag möguleika til ræktunar og annarrar landnotkunar. Um 10% landsins eru t.d. þakin nútímahraunum með litla rótfestu fyrir plöntur og takmarkaða möguleika til landbúnaðarnytja. Loks verður að nefna þá stórkostlegu eyðimerkurmyndun sem hér hefur orðið frá landnámi og fylgdi í kjölfar þess að skógur og kjarr eyddust. Náttúrulegt landnám og gróðurframvinda

88 Kolbeinn Árnason og Ingvar Matthíasson 2009. *Corine. Landflokkun á Íslandi 2000 og 2006. Niðurstöður.* LMÍ – 2009-02. Landmælingar Íslands.
89 Sama heimild.
90 Sjá töflu 5 í *Skýrslu nefndar um landnotkun. Athugun á notkun og varðveislu ræktanlegs lands.* Til sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra, febrúar 2010.
91 *Kornrækt á Íslandi. Tækifæri til framtíðar.* 2009. Intellecta ehf.

á örfoka landi er mishröð en reynslan sýnir að víða er hún lítil eða engin meðan slík svæði eru nýtt sem beitiland fyrir búfé.

Áhrif mannsins á lífríki Íslands endurspegla að mörgu leyti dæmigerða en mun lengri sögu umhverfisbreytinga í öðrum löndum Evrópu. Í kjölfar fastrar búsetu með jarðyrkju og kvikfjárhaldi hurfu fjölbreytt vistkerfi skóga en í staðinn komu graslendi, akurlendi og heiðar til fjalla. Munurinn er þó sá að á Íslandi fylgdi gróður- og jarðvegseyðing í kjölfarið þannig að algróið land breyttist í eyðimörk með mjög takmarkaða frumframleiðni og nær engan lífrænan jarðveg. Með vélvæðingu, notkun tilbúins áburðar og kynbótum í landbúnaði urðu til ný, manngerð vistkerfi sem einkenndust af tegundafátækt og í nútíma þaulræktun er hið upprunalega vistkerfi að miklu leyti horfið. Á Íslandi er ræktunarstig almennt lágt og hreinræktun sem einkennir nútíma akuryrkju og plantekruræktun þekur aðeins óverulegan hluta landsins. Búfjárbeit og túnrækt ganga ekki jafn nærri líffræðilegri fjölbreytni og fela ekki í sér jafn róttæk umskipti á lífríki. Að þessu leyti til má segja að íslenskur landbúnaður hafi haft minni áhrif á lífríki en evrópskur landbúnaður. Stór hluti Íslands ber náttúrulegt yfirbragð þótt landið sé fjarri því að geta talist ósnortið. Ræktað land er víða eins og litlar eyjar í landi sem ber náttúrulegt yfirbragð, öfugt við þéttbýl lönd Evrópu þar sem sæmilega náttúrulega útlítandi svæði eru einangraðar eyjar í hafsjó af manngerðu landi. Mjög stór hluti landsins ber merki langvarandi búfjárbeitar og votlendi í byggð hefur að miklu leyti verið ræst fram.

Ástand og ógnir

Í Corine flokkuninni[92] fellur mestur hluti Íslands í landgerðirnar *mólendi, mosi* og *kjarr* (tæp 35% landsins), *ógróin hraun* og *urðir* (um 23%), hálfgróið land (13%), jökla og fannir (rúm 10%) og loks votlendi (rúm 7%). Ásamt ám og vötnum þekja þessar landgerðir sem allar teljast náttúrulegt eða hálfnáttúrulegt (*semi-natural*) land, um 90% landsins. Í flokknum manngerð svæði eru íþrótta- og útivistarsvæði víðáttumest (34% af flatarmáli flokksins) en þar munar langmest um sumarbústaðabyggð. Skipulögð sumarbústaðabyggð hefur sprottið upp víða um land en langmest á Suður- og Vesturlandi í innan við 100 km radíus frá höfuðborgarsvæðinu. Heildarflatarmál manngerðra svæða er reyndar mjög lítið á Íslandi, aðeins 0,38% landsins. Um 18% af flatarmáli Íslands njóta friðlýsingar samkvæmt náttúruverndarlögum eða verndar samkvæmt sérlögum (t.d. lögum um verndun Mývatns og Laxár). Ríflega helmingur þess er jökulbreiða Vatnajökuls en utan jökla eru friðlýstir um 10.300 km^2 sem gera um 11–12% af jökullausu flatarmáli Íslands.

Hagsmunaárekstrar.

Miklar breytingar gætu orðið á landnýtingu hér á landi á næstu áratugum. Býlum með hefðbundinn búskap (naut-

92 Kolbeinn Árnason og Ingvar Matthíasson 2009. *Corine. Landflokkun á Íslandi 2000 og 2006. Niðurstöður.* LMÍ – 2009-02. Landmælingar Íslands.

gripi og/eða sauðfé) hefur fækkað verulega síðastliðna áratugi, kúabúum t.d. um 79,6% frá árinu 1970. Hefðbundinn búskapur stendur veikum fótum í sumum landshlutum en annars staðar hefur jörðum í ábúð fækkað jafnframt því sem eftirstandandi bú hafa stækkað. Ef hefðbundinn búskapur leggst af á stórum svæðum munu í kjölfarið fylgja gróðurbreytingar, mishraðar eftir aðstæðum og knúnar bæði af beitarfriðun og loftslagsbreytingum. Þar sem fræregn er fyrir hendi er líklegt að framvinda hefjist í átt að víðikjarri eða birkiskógi/birkikjarri. Hugsanlega verða trjákenndar tegundir (t.d. fjalldrapi og lyng) meira áberandi sums staðar í votlendi. Ætihvönn gæti breiðst út meðfram lækjum og vötnum. Þar sem lúpína hefur komið sér fyrir er líklegt að hún muni breiðast út nema gripið verði til ráðstafana til að uppræta hana.

Lengi var talið að ræktanlegt land á Íslandi væri um 15.000 km^2 að flatarmáli en nýjar athuganir benda til þess að gott ræktunarland sé miklu minna, eða aðeins um 6.000 km^2.[93] Land sem hentar til nútíma stórræktunar þarf að vera víðáttumikið, auðræktanlegt og samfellt og það má t.d. ekki vera í verulegum halla. Mest af því landi sem hentar til stórræktunar er nú þegar nýtt og samkvæmt nýjum útreikningum er aðeins hægt að auka flatarmál slíks ræktarlands um 36%.[94] Langmest svigrúm til að bæta við landi til stórræktunar er á Suðurlandi en utan þess (þ.e. á Vestur-, Norður- og Austurlandi) er samanlagt flatarmál viðbótar-stórræktarlands aðeins talið nema 155 km^2. Á næstu áratugum kann því að koma til meiri hagsmunaárekstra í landnýtingu, s.s. milli hefðbundins landbúnaðar, landshlutabundinna skógræktarverkefna/plantekruskógræktar, aukinnar kornræktar, nýrrar ræktunar t.d. á repju til eldsneytis (*biofuel*), frístundabúskapar, m.a. hestamennsku, sumarbústaðabyggða og náttúruverndar.

Æskilegar verndaraðgerðir

Í ljósi þeirra miklu breytinga sem orðið gætu á landnýtingu og aukinna hagsmunaárekstra er mikilvægt að tryggja að ekki sé gengið um of á náttúruleg búsvæði lífvera og að á héraðsvísu sé hugað að því að vernda mósaík búsvæða sem fullnægir þörfum mikilvægra fugla, plöntutegunda og eftir atvikum annarra hópa lífvera.

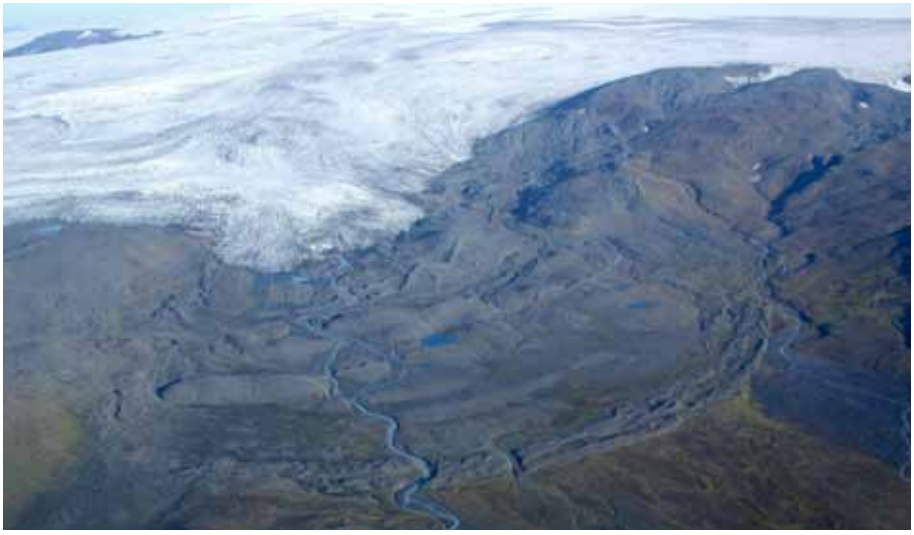
3.3 Vatnið

3.3.1 Jöklar

Einkenni

Jöklar þekja um 11% af Íslandi og þeir eru mesta vatnsforðabúr landsins. Í þeim er bundinn vatnsforði sem jafngildir úrkomu á landið allt í 20 ár.[95] Jöklar veita vatni til stærstu vatnsfalla landsins og er jökulvatn a.m.k. þriðjungur afrennslis á landinu.[96] Vatnajökull er langstærstur íslenskra jökla, um 8.000 km^2 og að rúmmáli til mesti jökull í Evrópu. Stóru jöklarnir eru allir á eldvirka beltinu og um 60% af ísbreiðu þeirra liggja yfir virkum eldstöðvum.[97] Öskjur og sigkatlar safna bræðsluvatni sem

93 Arnór Snæbjörnsson, Drífa Hjartardóttir, Eiríkur Blöndal, Jón Geir Pétursson og Þórólfur Halldórsson 2010. *Skýrsla nefndar um landnotkun. Athugun á notkun og varðveislu ræktanlegs lands*. Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið, Reykjavík.
94 Þóroddur Sveinsson og Jónatan Hermannsson 2010. Ræktun orkujurta á bújörðum – forsendur og framtíðarhorfur. *Fræðaþing landbúnaðarins 2010*, bls. 36–45.
95 Helgi Björnsson og Finnur Pálsson 2008. Icelandic glaciers. *Jökull* 58, bls. 365–386.
96 Sama heimild.
97 Sama heimild.



Jökulhop.

síðan brýst undan jökli sem jökulhlaup. Eldgos undir íslenskum jöklum geta valdið einhverjum mestu hamfarahlaupum sem nú þekkjast á jörðinni.

Ástand og ógnir

Jöklar náðu almennt mestri stærð og útbreiðslu á nútíma undir lok Litlu ísaldar (ca. 1400–1900) rétt fyrir aldamótin 1900.[98] Síðan hafa þeir hörfað og hefur Vatnajökull t.d. rýrnað um 10% að rúmmáli. Skriðjöklar í suðurhlíðum Vatnajökuls hafa hopað mjög hratt undanfarin ár, um 100 og jafnvel allt að 200 m á ári. Landið undir Vatnajökli er að mestu undir hjarnmörkum og hið mikla jökulhvel er því arfur mun kaldara loftslags á Litlu ísöld. Síðasta áratug hefur safnsvæði jökulsins verið innan við helmingur af flatarmáli hans. Gangi spár um hlýnun loftslags eftir má búast við að jöklar hér á landi hopi mjög hratt á 21. öld.[99] Gert er ráð fyrir að rýrnun Langjökuls verði örari en hinna stóru jöklanna og árið 2090 verði rúmmál hans aðeins 15% af því sem það var árið 1990.[100] Eftir 150–200 ár má reikna með að aðeins verði eftir einangraðir smájöklar á hæstu fjallatindum. Bráðnun jökla munu fylgja margháttaðar aðrar umhverfisbreytingar. Jökulár munu vaxa tímabundið en síðan minnka. Sumar gætu skipt um farveg og aðrar misst jökulvatn sitt. Land mun rísa, og er slíkra breytinga þegar farið að gæta sunnan Vatnajökuls. Eftir því sem ísfarginu léttir er líklegt að gosvirkni aukist í eldstöðvum undir jökli, m.a. í Grímsvötnum og Bárðarbungu. Jaðarlón munu myndast framan við marga skriðjökla.

Æskilegar verndaraðgerðir

Eina raunverulega verndaraðgerðin er að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda og þar með úr hlýnun jarðar.

3.3.2 Grunnvatn, fallvötn og stöðuvötn

Einkenni

Vatn er í grundvallaratriðum frábrugðið öðrum jarðefnum að því leyti að það finnst náttúrulega í þrenns konar ástandi, þ.e. í föstu, fljótandi og loftkenndu formi. Það

98 Helgi Björnsson 2009. *Jöklar á Íslandi.* Opna, Reykjavík.
99 Helgi Björnsson og Finnur Pálsson 2008. Icelandic glaciers. *Jökull* 58, bls. 365–386.
100 *Hnattrænar loftslagsbreytingar og áhrif þeirra á Íslandi.* Skýrsla vísindanefndar um loftslagsbreytingar. 2008.

Hvítá og Hraunfossar í Borgarfirði.

er jafnframt á stöðugri hringrás um jörðina. Vatn er þó fyrst og fremst frumforsenda alls lífs á jörðinni.

Ísland er auðugt af vatni, bæði yfirborðsvatni og grunnvatni. Úrkoma er mikil, uppgufun lítil og jarðlög eru lek svo mikið er af hreinu grunnvatni. Meðalafrennsli af hverjum ferkílómetra lands er um 55 l/s^{-1} sem er með því mesta sem þekkist í Evrópu. Jafnframt er hraði efnarofs mikill og aurburður meiri en víðast annars staðar. Árlega berast með afrennslinu um 500 tonn af aur af hverjum ferkílómetra lands en það er 2–4 sinnum meiri aurburður en þekkist á meginlöndum.[101]

Grunnvatnið er liður í hringrás vatnsins á landinu og verður ekki frá því skilið. Upphaf þess er í þeirri úrkomu sem sígur í jörðu en rennur ekki af yfirborði, hvort sem það er beint úr rigningu eða eftir að hafa verið bundið um tíma í snjó eða jöklum. Það sprettur svo aftur fram á yfirborði í lindum, lekum og seytlum og leggur til um 20% þess vatns sem rennur í fallvötnum landsins. Einnig rennur það af landinu í neðanjarðarlindum. Óvíða á jörðinni er að finna jafn stór lindasvæði og á Íslandi. Auk lindavatnsþáttarins eru um 60% afrennslis af landinu með upptök á dragársvæðum og 20% með uppruna á jöklum. Í heildstæðri umfjöllun um vatnsföll, stöðuvötn og annað yfirborðsvatn er nauðsynlegt að taka grunnvatnið með í reikninginn. Einkenni þess er hins vegar að vera neðanjarðar og að mestu ósýnilegt frá yfirborði.[102]

Á Íslandi er einnig að finna mikið af heitu grunnvatni sem að uppruna til er ýmist úrkoma eða sjór eða blanda af þessu tvennu. Á lághitasvæðum kemur upp vatn, hitað af heitu bergi og tengjast flest svæðin með lóðréttum sprungum í gömlu bergi.[103] Háhitasvæðin eru öll á virka gosbeltinu og er varmagjafi þeirra innskot djúpt í jörðu, ýmist kvika eða storkuberg. Öll þekkt háhitasvæði á Íslandi eru vatnsrík. Talið er að eitt háhitasvæði hafi myndast að jafnaði á 19 þúsund ára fresti.[104] Smám saman rekur þau frá varmagjafanum og endanlega út úr gosbeltinu. Háhitasvæði eiga sér því upphaf, þróun og endi. Tæknilega vinnanleg háhitasvæði á Íslandi hafa verið áætluð 19 talsins, en til viðbótar eru sex svæði undir jökli og eitt á sjávarbotni.[105] Af þessum 19 svæðum hefur níu verið raskað vegna orkunýtingar.

Ár og stöðuvötn á Íslandi eru fjölbreytt og flokkuð í þrjár megingerðir eftir uppruna vatns í lindavötn, dragavötn og jökulvötn. Vatnagerðirnar eru ólíkar með tilliti til efna- og eðlisþátta, svo sem hitastigs, rennslis og efnainnihalds. Þessi munur í efna- og eðlisþáttum hefur mótandi áhrif á lífríkið sem er töluvert frábrugðið

101 Hilmar J. Malmquist 1998. Ár og vötn á Íslandi: Vistfræði og votlendistengsl. Í: *Íslensk votlendi. Verndun og nýting* (Jón S. Ólafsson ritstj.). Háskólaútgáfan, Reykjavík, bls. 37–55.

102 Freysteinn Sigurðsson 2005. Vatn og vatnafar á Íslandi: Viðfangsefni vatnalaga. Í: *Rannsóknir í félagsvísindum VI: Lagadeild* (Róbert Spanó ritstj.). Reykjavík, bls. 175–205.

103 Stefán Arnórsson, Guðni Axelsson og Kristján Sæmundsson 2008. Geothermal systems in Iceland. *Jökull* 58, bls. 269–302.

104 Stefán Arnórsson 2011. *Jarðhiti á Íslandi. Eðli auðlindar og ending. Verklag við undirbúning að vinnslu. Umhverfisáhrif af nýtingu.* Rammaáætlun um vernd og nýtingu náttúrusvæða.

105 Sama heimild.

meðal vatnagerðanna þriggja.[106] Jafnan eru lindavatnskerfi lífríkust, þá dragavötn en jökulvötn reka lestina. Stöðuvötnum má skipta nánar í ólíkar undirgerðir, þar á meðal í heiða- og dalavötn. Þótt jökulvötnin teljist almennt lífssnauð eru þau ekki minna verð með tilliti til náttúruverndar. Ásýnd jökulvatna og farvega þeirra er oft stórbrotin og ægileg og höfðar sterkt til fegurðarskyns manna og eru slíkir staðir jafnan mjög eftirsóttir af ferðafólki.

Ætla má að heildarfjöldi straumvatna á Íslandi, þ.e. aðalvatnsfalla ásamt helstu þverám, sé um 750 og að samanlögð lengd þeirra sé tæpir 14.000 km. Dragár eru umfangsmestar og svara til um 85% af heildarfjölda og 75% af heildarlengd straumvatna. Samsvarandi tölur fyrir lindár eru 10% og 15% og 5% og 10% fyrir jökulár. Áætlaður heildarfjöldi stöðuvatna stærri en 0,1 km^2 (10 ha) er um 1850 og þekja þau nær 1.300 km^2. Giskað hefur verið á að fjöldi smávatna á stærðarbilinu 1–10 ha sé um 7.000 og að þekja þeirra sé um 100 km^2.[107]

Á alþjóðavísu eru lindavötn á yngri móbergsmyndun Íslands mjög athyglisverð. Lindavötn á Íslandi og hraunumhverfi þeirra eiga vart sinn líka í Evrópu hvað varðar umfang og eðlis- og efnaeiginleika, sem grundvallast á berggerðinni, hinu unga, hripleka basalthrauni. Vatnafræðilegir eiginleikar lindavatna einkennast m.a. af hreinleika, steinefnaríku innihaldi og stöðugleika í hitastigi og rennsli.

Tíu stærstu vatnasvið á Íslandi eru öll að stofni til jökulvötn en með mismiklum draga- og lindavatnsáhrifum (Tafla 3.2). Ellefta stærsta vatnasviðið er lindavatnskerfi, Laxá í Aðaldal. Virkjanir með rennslisstýringu og miðlun hafa verið reistar í meginfarvegi fimm þessara ellefu vatnakerfa: Þjórsár, Jökulsár á Dal, Lagarfljóts, Blöndu og Laxár í Þingeyjarsýslu. Á vatnasviði Ölfusár/Hvítár eru auk þess þrjár virkjanir í Soginu.

Tafla 3.2. Tíu stærstu vatnasvið á Íslandi og staða þeirra m.t.t. orkunýtingar 2011.[108]

Vatnasvið	Stærð, km^2	Staða og áætlanir um nýtingu
Jökulsá á Fjöllum	7.750	Óraskað
Þjórsá	7.530	Stíflur og lón, áætlanir um fleiri virkjanir
Ölfusá/Hvítá	6.100	Lítt snortið að undanskildum virkjunum í Soginu, áætlanir um virkjanir við Selfoss
Skjálfandafljót	3.860	Óraskað
Jökulsá á Dal	3.700	Raskað með Kárahnjúkavirkjun
Héraðsvötn	3.650	Óraskað, nokkrar virkjunarhugmyndir til skoðunar
Hvítá í Borgarfirði	3.550	Óraskað
Lagarfljót	2.900	Raskað, Lagarfljótsvirkjun og Kárahnjúkavirkjun
Kúðafljót	2.400	Óraskað en virkjanir fyrirhugaðar í Hólmsá og Skaftá
Blanda	2.370	Raskað með Blönduvirkjun

106 Hilmar J. Malmquist 1998. Ár og vötn á Íslandi: Vistfræði og votlendistengsl. Í: *Íslensk votlendi. Verndun og nýting* (Jón S. Ólafsson ritstj.). Háskólaútgáfan, Reykjavík, bls. 37–55; Hilmar J. Malmquist, Jón S. Ólafsson, Guðni Guðbergsson, Þórólfur Antonsson, Skúli Skúlason og Sigurður S. Snorrason 2003. *Vistfræði- og verndarflokkun íslenskra stöðuvatna.* Verkefni unnið fyrir Rammaáætlun um nýtingu vatnsafls og jarðvarma. Áfangaskýrsla. Náttúrufræðistofa Kópavogs. Fjölrit nr. 1-03; Gísli Már Gíslason, Jón S. Ólafsson og Hákon Aðalsteinsson 2002. *Vistfræðileg flokkun íslenskra straumvatna.* Verkefni unnið fyrir Rammaáætlun um nýtingu vatnsafls og jarðvarma. Stöðuskýrsla. Líffræðistofnun Háskólans. Ljósrit; Hákon Aðalsteinsson og Gísli Már Gíslason 1998. Áhrif landrænna þátta á líf í straumvötnum. *Náttúrufræðingurinn* 68, bls. 97–112; Jón S. Ólafsson, Hákon Aðalsteinsson og Gísli Már Gíslason 2006. Vistfræði vatnsfalla á Íslandi, flokkun með tilliti til rykmýs. *Orkuþing 2006. Orkan og samfélagið – vistvæn gæði.* Samorka, Reykjavík, bls. 218–223.

107 Hilmar J. Malmquist 1998. Ár og vötn á Íslandi: Vistfræði og votlendistengsl. Í: *Íslensk votlendi. Verndun og nýting* (Jón S. Ólafsson ritstj.). Háskólaútgáfan, Reykjavík, bls. 37–55.

108 Landmælingar Íslands: http://www.lmi.is/frodleikur/island-i-tolum/

Þjórsárver.

Vatnsmestu eindregnu lindasvæði landsins eru á vatnasviði Þingvallavatns, Brúarár í Árnessýslu og Mývatns. Önnur mjög gjöful lindasvæði eru upp með Hvítá í Borgarfirði frá Hraunfossum að lindum í Húsafellsskógi, í Haukadal frá Laugará í Fljótsbotna, Eldvatn í Meðallandi, Rangárvellir (Teitsvatn, Keldnalækir, Stokkalækur og Reyðarvatn-Hróarslækur), Lón í Kelduhverfi, Svartá við Vaðöldu og í Rangárbotnum (Tafla 3.3). Hluti Þingvallavatns er innan þjóðgarðs, sbr. lög nr. 47/2004, og um Þingvallavatn gilda lög nr. 85/2005 ásamt reglugerð nr. 605/2006 sem skírskota sérstaklega til verndunar á vatninu og vatnasviði þess. Mývatn og Laxá eru vernduð með sérstökum lögum nr. 97/2004 og Hraunfossar og Barnafoss eru friðlýst sem náttúruvætti. Sjö af 11 stærstu lindasvæðum landsins njóta því ekki sérstakrar verndar.

Tafla 3.3. Tíu mestu lindasvæði á Íslandi.[109] Skráin tekur til svæða þar sem upp koma að meðaltali a.m.k. 1 m^3/s af vatni á hverjum ferkílómetra lands. Flatarmál á við það svæði sem lindir liggja á.

Lindasvæði	Rennsli m^3/s	Flatarmál km^2	Veitir	Verndarstaða
Þingvallavatn	85	2–4	Sprungur, hraun	Lítill hluti innan Þingvallaþjóðgarðs. Reglugerð um verndun vatnasviðs.
Brúará	36	7	Hraun, móberg	
Mývatn	32	10	Sprungur, hraun	Verndað með sérstökum lögum.
Hraunfossar-Húsafell	25–30	7	Hraun	Hraunfossar og Barnafoss friðlýst sem náttúruvætti.
Haukadalur	26	5	Grágrýti	
Eldvatn í Meðallandi	25	24	Hraun	
Rangárvellir	19	10	Hraun	
Lón í Kelduhverfi	19	4	Sprungur	
Svartá v. Vaðöldu	18	2	Hraun, grágrýti	
Rangárbotnar	15	3	Hraun	

Ástand og ógnir

Nýting og umgengni. Helstu ógnir sem steðja að grunn- og yfirborðsvatni lúta annars vegar að staðbundnum vandamálum í tengslum við virkjanir, vatnstöku og mengun og hins vegar að hnattrænum umhverfisbreytingum, sér í lagi loftslagshlýnun.

Nýting vatns er með margvíslegum hætti, svo sem til heimilishalds og mann-

109 Árni Hjartarson 1994. *Vatnafarskort og grunnvatnskortlagning.* MSc-ritgerð, Háskóli Íslands. Árni Hjartarson 2011. *Uppfærð og endurskoðuð skrá yfir 10 mestu lindasvæði Íslands.* Vinnuskjal ÍSOR.

Ósnortið vatnasvið.

eldis, í landbúnaði, garðyrkju, skógrækt, iðnaði og fiskeldi. Vinnsla neysluvatns til útflutnings er vaxandi atvinnugrein og tvær mikilvægustu orkulindir landsins byggja á vatni, þ.e. vatnsorka og jarðhiti. Á heimsvísu eru Íslendingar sú þjóð sem mest hefur af vatni til ráðstöfunar á mann, og að auki er það vatn að mestu óspillt ennþá. Slík auðlegð getur auðveldlega boðið andvaraleysinu heim.[110]

Ein helsta hættan í sambandi við nýtingu neysluvatns í náinni framtíð er sókn bæði umferðar, atvinnustarfsemi og íbúðabyggðar inn á gjöful og viðkvæm grunnvatnssvæði. Þetta gildir einkum um jaðarsvæði höfuðborgarsvæðisins[111] en einnig um rík grunnvatnssvæði annars staðar á landinu, t.d. vatnasvið Þingvallavatns. Vanþekking, hagsmunaárekstrar eða skammtímasjónarmið geta einnig skapað hættu á því að spillt sé góðu neysluvatni.[112]

Mengun vatns er að mestu bundin við þéttbýli og t.d. á höfuðborgarsvæðinu finnast dæmi um umtalsverða ofauðgun vatns, þungmálmamengun og saurgerlamengun.[113] Nokkuð hefur borið á mengunaróhöppum við straumvötn, m.a. vegna leka klórvatns frá sundlaugum.

Virkjanir. Vatnsaflsvirkjanir hafa jafnan umtalsverð áhrif á náttúrulegan vatnsbúskap straum- og stöðuvatna. Við stíflun straumvatna fer náttúrulegt rennslismunstur þeirra úr skorðum, rennslisrýrnun verður iðulega um sumar en rennslisaukning að vetri til. Svipað gildir um miðlunar- og veitulón, þar ruglast náttúrulegur gangur á vatnsmagni og vatnsborðssveiflur verða oft margfaldar á við það sem gerist undir náttúrulegum kringumstæðum. Við virkjanir þar sem um er að ræða umtalsverða vatnaflutninga, s.s. í Kárahnjúkavirkjun þar sem vatni er veitt á milli mjög stórra vatnasvið, verða miklar eðlisbreytingar í vatnsbúskap viðkomandi vatnakerfa. Aðrar lykilbreytur fyrir lífríki á borð við vatnshita og efnainnihald breytast mikið með tilkomu virkjunarmannvirkja vegna breytts rennslis og viðstöðutíma

110 Kristinn Einarsson og Valborg Steingrímsdóttir 2008. Vatnafar á Íslandi, þróun og framtíðarhorfur. *Skýrsla Vatnalaganefndar.* Iðnaðarráðuneytið, september 2008, bls. 55–58.
111 Sama heimild.
112 Sama heimild.
113 Hilmar J. Malmquist, Finnur Ingimarsson, Haraldur Rafn Ingvason og Stefán Már Stefánsson 2008. *Mengunarflokkun á Reykjavíkurtjörn.* Unnið fyrir Umhverfis- og samgöngusvið Reykjavíkurborgar. Náttúrufræðistofa Kópavogs. Fjölrit nr. 1–08.

Barnafoss í Hvítá.

vatns. Ásýnd vatnakerfanna getur einnig tekið miklum stakkaskiptum, aðallega vegna breytinga á vatnsmagni og þá sér í lagi vatnsþurrð í fossum, en einnig vegna breytinga í farvegum straumvatna og fjöruborði lóna vegna rofafla. Breytingar á náttúrulegum lit vatnakerfa fylgja einnig í kjölfarið á vatnsaflsvirkjunum, einkum virkjun jökulvatna.

Framangreindar breytingar á vatnsbúskap vatna í kjölfar virkjunar rjúfa vistfræðilega samfellu vatnasviðanna og breyta ekki aðeins eðli og gerð vatnavistkerfanna og þurrlendisvistkerfanna sem standa næst þeim, heldur einnig sjávarvistkerfanna sem vötnin tengjast. Auk þess að þjóna miklum fjölda lífvera með því að bjóða upp á búsvæði og farbrautir sem lífverurnar ferðast eftir þá gegna straumvötnin einnig mikilvægu hlutverki við efna- og orkuflutninga af landi og í sjó fram. Vegna sérstakra eðliseiginleika vatns, einkum mikillar viðloðunar og rennslis fyrir tilstilli þyngdarafls, geta framkvæmdir og mannvirki ofarlega á vatnasviði haft mjög afdrifaríkar afleiðingar fyrir þann hluta vistkerfisins sem er neðarlega á vatnasviðinu.

Fimm stór vatnasvið á Íslandi eru enn lítt snortin, með náttúrulegt rennsli og órofa samfellu vatns. Það eru Jökulsá á Fjöllum, Skjálfandafljót, Héraðsvötn, Hvítá í Borgarfirði og Kúðafljót (Tafla 3.2). Nú eru í undirbúningi virkjanir á vatnasviði Kúðafljóts og orkufyrirtæki hafa sýnt áhuga á virkjun Jökulsánna í Skagafirði. Það gæti því farið svo að aðeins örfá af stærstu vatnasviðum landsins stæðu eftir ómiðluð með vatnafarslega samfellu í náinni framtíð.

Virkjun jarðvarma getur einnig haft umtalsverð áhrif á grunn- og yfirborðsvatn, bæði beint vegna hitabreytinga í jarðhitageyminum og óbeint vegna förgunar á affallsvatni. Förgun á heitu affallsvatni frá Nesjavallavirkjun sem leitt hefur til hitamengunar í grunnvatni hefur vakið áhyggjur bæði með hliðsjón af rekstri og líftíma rafmagnshverfla og vegna áhrifa á fjörulífríki í Þingvallavatni.[114]

Loftslagsbreytingar. Hlýnandi loftslag hefur þegar sett mark sitt á vatnsauðlindir landsins og haldi fram sem horfir munu jöklar hopa ört alla 21. öldina. Afrennsli frá jöklunum mun aukast mjög á fyrri hluta 21. aldar en síðan minnka vegna stöðugrar rýrnunar þeirra. Farvegir jökuláa munu breytast og sumir hverfa og jaðarlónum mun fjölga, einkum við sunnanverðan Vatnajökul þar sem skriðjöklar hafa grafið djúpa dali. Leysingaflóð frá jöklum munu aukast verulega og aurburður í jökulám vex fyrst í stað með auknu rennsli en minnkar þegar til lengri tíma er litið. Vegna aukinnar úrkomu og hærri vetrarhita má ætla að afrennsli lands utan jökla verði um 8% meira undir lok aldarinnar en það var 100 árum fyrr. Afrennsli frá jökulhuldum svæðum vex aftur á móti mun meira vegna aukinnar bráðnunar, eða um

114 Zarandi, S.S.M.M. og G. Ivarsson 2010. A Review on Waste Water Disposal at the Nesjavellir Geothermal Power Plant. *Proceedings World Geothermal Congress. Bali, Indonesia, 25–29 April 2010*; Sigurður S. Snorrason, Hilmar J. Malmquist, Hrefna B. Ingólfsdóttir, Þórey Ingimundardóttir og Jón S. Ólafsson 2011. Effects of geothermal effluents on macrobenthic communities in a pristine sub-arctic lake. *Inland Waters* (handrit samþykkt til birtingar).

90%.[115] Samfara auknu afrennsli og hækkandi lofthita má gera ráð fyrir að vötn hlýni enn meira en orðið er og að efnastyrkur í straum- og stöðuvötnum haldi áfram að vaxa vegna aukins rofs á vatnasviðum.[116]

Æskilegar verndaraðgerðir

Mikilvægi vatnsauðlindarinnar sem frumforsendu lífs verður að setja á oddinn varðandi hvers kyns nýtingu og umgengni við auðlindina, hvort sem um er að ræða vatnstöku til neyslu, virkjun fallvatna eða nýtingu hennar sem viðtaka fyrir fráveitur. Líta ber á vatn sem almenna auðlind og sameign þjóðarinnar en ekki sem hverja aðra verslunarvöru.[117] Forgangsatriði varðandi verndun, vöktun og umsjón með vatni er því að tryggja náttúrulega ferla og vistfræðilegt þjónustuhlutverk vatnsauðlindarinnar.

Samkvæmt vatnatilskipun ESB er vatnsmagn einn þeirra þátta sem hafa þarf í huga þegar ástand vatns er metið og þar með hvort grípa þurfi til ráðstafana til að ná þeim vatnsgæðum sem að er stefnt. Hér er ekki aðeins horft til þess að vatnsmagn út af fyrir sig felur í sér afar þýðingarmikil gæði heldur og ekki síður að magnstaða grunnvatns getur haft áhrif á vistfræðileg gæði yfirborðsvatns og landvistkerfa sem tengjast viðkomandi vatnasviði.

Mikilvægt er að stuðla að verndun heildstæðra vatnasviða af ólíkum vatnagerðum. Einna brýnast er að standa vörð um lindavatnskerfi á eldvirka belti landsins þar sem er að finna ungar, gropnar og lekar hraunmyndanir sem myndast hafa í gosum eftir að síðasta jökulskeiði lauk fyrir 14.000–10.000 árum. Lagt er til að sett verði í ný náttúruverndarlög m.a. ákvæði um verndun helstu lindavatnssvæða landsins. Einnig er orðið aðkallandi að huga að verndun vatnasviða óraskaðra jökulvatna, en slík vatnakerfi eru á hverfanda hveli vegna virkjunarframkvæmda og hnattrænnar hlýnunar. Þá eru vatnakerfi undir áhrifum jarðvarma fágæt á landsog alþjóðavísu og full ástæða til að huga að sérstakri verndun þeirra. Rannsóknir á vatnsauðlind Íslands hafa fyrst og fremst beinst að neysluvatni og virkjun vatnsafls til raforkuframleiðslu. Minna fer fyrir rannsóknum sem lúta að lífríki vatns og lítið hefur verið fjallað um verndargildi íslensku ferskvatnsauðlindarinnar í alþjóðlegu samhengi. Auk sértækra verndaraðgerða sem brýnt er að grípa til hið fyrsta er afar aðkallandi að ráðast sem fyrst í heildstæða úttekt og mat á verndargildi vatnasviða almennt í landinu. Slíkt mat þyrfti ekki síður að taka til líffræðilegra atriða en vatna- og eðlisefnafræðilegra þátta.

3.3.3 Lífverur og vistkerfi í fersku vatni

Einkenni

Almennt má segja um vatnalífríkið á Íslandi að það sé tegundafátt og líkist meira flóru og fánu norðurheimskautssvæðisins en því sem algengast er í tempraða beltinu.[118] Á móti tegundafábreytninni vegur að margar tegundir sem hér finnast státa af stórum og sterkum stofnum. Þetta á t.d. við um lax og fjölmargar tegundir

Urriði í Öxará.

115 *Hnattrænar loftslagsbreytingar og áhrif þeirra á Íslandi.* Skýrsla vísindanefndar um loftslagsbreytingar 2008.

116 Gíslason S.R., E.H. Oelkers, E.S. Eiriksdottir, M.I. Kardjilov, G. Gisladottir, B. Sigfusson, A. Snorrason, S. Elefsen, J. Hardardottir, P. Torssander og N. Oskarsson 2009. Direct evidence of the feedback between climate and weathering. *Earth and Planetary Science Letters* 277, bls. 213–222; H.J. Malmquist, F. Ingimarsson, H.R. Ingvason og S.M. Stefánsson 2010. Climate change and its effects on lakes in SW-Iceland. Extended abstract. Í: H. O. Andradóttir (ritstj.), *Proceedings of the 14th International Workshop on Physical Processes in Natural Waters, June 28 – July 1 2010, Reykjavík, Iceland*, bls. 34–35.

117 Vatnatilskipun ESB 2000/60/EC, 1. tölul. inngangsákvæða.

118 Hilmar J. Malmquist 1998. Ár og vötn á Íslandi: Vistfræði og votlendistengsl. Í: *Íslensk votlendi. Verndun og nýting* (Jón S. Ólafsson ritstj.). Háskólaútgáfan, Reykjavík, bls. 37–55.

Bakkagróður.

hryggleysingja, einkum rykmý sem er algengasti hópur hryggleysingja í fjörum vist íslenskra straum- og stöðuvatna og gegnir lykilhlutverki í efna- og orkubúskap vatna, m.a. sem fæða fyrir fugla og fiska. Á móti tegundafábreytni vegur einnig að innan sumra tegunda er til staðar mikill breytileiki í útliti og lífsháttum sem tengist aðlögun að ólíkum lífsskilyrðum. Slík auðlindabundin fjölbrigðni (*resource polymorphism*) er mikilvæg birtingarmynd líffræðilegrar fjölbreytni. Gott dæmi fjölbrigðni af þessu tagi er þróun hinna fjögurra ólíku bleikjuafbrigða í Þingvallavatni.[119] Margt er líkt með þróun og tilurð bleikjuafbrigðanna í Þingvallavatni og þróun og tilvist fínkanna hans Darwins á Galapagoseyjum. Tilvist bleikjuafbrigða í Þingvallavatni og víðar á landinu, og hornsílaafbrigða í mörgum vötnum, er mjög áhugaverð í vísindalegu tilliti.[120]

Sex til sjö náttúrulegar tegundir fiska lifa í ferskvatni á Íslandi. Þetta eru lax *(Salmo salar)*, bleikja *(Salvelinus alpinus)*, urriði *(Salmo trutta)*, áll *(Anquilla anquilla)* (líklega bæði ameríkur og evrópskur áll), hornsíli *(Gasterosteus aculeatus)* og flundra *(Platichthys flesus)* (nýleg). Þá lifir urmull hryggleysingja, plantna og þörunga í vötnum landsins, á að giska um 2000 tegundir. Tegundaríkustu hópar smálífvera eru kísilþörungar, grænþörungar, þyrildýr, skordýr og krabbadýr.[121]

Stofnar af laxfiskaætt, þ.e. bleikja, urriði og einkum lax, eru óvíða jafn stórir og í jafn góðu ásigkomulagi og hér á landi. Á vatnasviði Þjórsár og Hvítár-Ölfusár er að finna stærstu laxastofna á landinu og jafnframt stærstu laxastofna sem heimkynni hafa í Norður-Atlantshafi.[122] Hrygning og uppeldi laxa í jafn miklum mæli og raun ber vitni í Þjórsá og fleiri jökulám hér á landi er fremur fágætt og sérstætt á heimsvísu.

Hraungrýtisbotn lindavatna, með ósléttu yfirborði og mikilli holrýmd, býður lífverum upp á allt annars konar undirlag en er jafnan til staðar í öðrum vatnagerðum. Þessi sérkenni lindavatna, auk efna- og eðlisfræðilegra sérkenna, skapa lífríkinu skilyrði sem ekki eru fyrir hendi annars staðar og er það talið eiga drjúgan þátt í því að lífríki í lindavötnum er almennt mun tegundaríkara og meira að magni en í öðrum vötnum. Þá bendir einnig margt til þess að lífsskilyrði í lindavatnskerfunum eigi drjúgan þátt í þróun og tilvist einlendra tegunda og tegundaafbrigða í landinu. Hér er vísað til tveggja tegunda grunnvatnsmarflóa,[123] sem aðeins eru til á Íslandi og bundnar eru að meira eða minna leyti við lindavatn, og tilvist mis-

119 Sigurður S. Snorrason, Hilmar J. Malmquist og Skúli Skúlason 2002. Bleikjan. Í: *Þingvallavatn. Undraheimur í mótun* (Pétur M. Jónasson og Páll Hersteinsson, ritstj.). Mál og menning, Reykjavík, bls. 179–196.

120 Skúli Skúlason, Hilmar J. Malmquist og Sigurður S. Snorrason 2002. Þróun fiska í Þingvallavatni. Í: *Þingvallavatn. Undraheimur í mótun* (Pétur M. Jónasson og Páll Hersteinsson, ritstj.). Mál og menning, Reykjavík, bls. 207–211.

121 Hilmar J. Malmquist 1998. Ár og vötn á Íslandi: Vistfræði og votlendistengsl. Í: *Íslensk votlendi. Verndun og nýting* (Jón S. Ólafsson ritstj.). Háskólaútgáfan, Reykjavík, bls. 37–55.

122 Magnús Jóhannsson, Benóný Jónsson og Sigurður Guðjónsson 2008. *Fiskrannsóknir á vatnasvæði Þjórsár. Samantekt rannsókna árin 2003 til 2007.* Selfossi júní 2008, VMST/080020, LV-2008/066. Lokaskýrsla. Rannsóknin var unnin fyrir Landsvirkjun.

123 Bjarni K. Kristjánsson og Jörundur Svavarsson 2007. Grunnvatnsmarflær á Íslandi. *Náttúrufræðingurinn* 76, bls. 22–28.

munandi bleikjuafbrigða í Þingvallavatni, Mývatni og fleiri lindavötnum.[124] Þá eru til tvær tegundir af rykmýi sem aðeins eru þekktar á Íslandi. Allt er þetta til marks um mikilvægi ferskvatns í vistfræði landsins.

Meðfram stöðuvötnum og lækjum og ám með stöðugt vatnsborð myndast gjarnan sérstakt gróðurbelti við náttúrulegar aðstæður og þar sem búfjárbeit er ekki þung. Gróðurinn á þessu belti er oft gróskumeiri og hávaxnari en á landinu í kring. Einkennistegundir slíks bakkagróðurs hér á landi eru ætihvönn *(Angelica archangelica)*, gulvíðir *(Salix phylicifolia),* birki og ýmsar breiðblaða og blómfagrar jurtir s.s. blágresi *(Geranium sylvaticum)* og brennisóley *(Ranunculus acris)*. Þótt beltið sé oftast aðeins örfáir metrar hefur það mikla líffræðilega þýðingu. Það eykur líffræðilega fjölbreytni, er mikilvægt afdrep og stundum varpstaður fyrir fugla og er að auki búsvæði fyrir ýmis smádýr. Bakkagróður getur dregið úr rofi og frá honum falla lífrænar leifar til vatnsins þar sem þær verða uppspretta næringarefna fyrir vatnavistkerfi. Þá er þessi kragi oft mikið augnayndi í landslagi.

Nokkrar tegundir votlendisfugla eru sérhæfðir vatnafuglar, einkum á varptíma, og eru mikilvægur hluti ásýndar margra vatna. Má þar nefna flestar tegundir anda, en einnig álftir (*Cygnus cygnus*), brúsa og goða. Margar þessar tegundir fella auk þess flugfjaðrir við lífrík stöðuvötn.

Ástand og ógnir

Nýting og umgengni. Vatnsaflsvirkjanir hafa margvísleg áhrif á vötn og vatnakerfi og nærliggjandi umhverfi.[125] Rennslisbreytingar eiga sér stað í straumvötnum með tilheyrandi áhrifum á lífríki og ásýnd vatnanna. Fiskvegir verða fyrir röskun vegna stíflugerðar og stöðuvötn breytast í miðlunarlón með tilbúnum vatnsborðssveiflum og áhrifum á lífríki og ásýnd lands. Oft eyðileggjast gróin landsvæði, þurrlendi sem votlendi, þegar þau fara á kaf undir miðlunar- og veitulón. Óvissa ríkir um áhrif vatnsaflsvirkjana á sjávarlífríki, m.a. á þörunga, hryggleysingja og fiska.

Vegagerð við ár- og vatnsbakka, holræsagerð og efnistaka í árfarvegum hefur verið nokkurt vandamál um alllangt skeið. Búsvæðum hefur verið spillt með efnistöku og fyllingu jarðefna og farleiðir fiska hafa verið tepptar með lagningu holræsa.

Efnistaka í á.

Mengun. Efnamengun ferskvatns hefur ekki verið stórt vandamál á Íslandi fram til þessa. Aðallega er um staðbundin mengunarslys að ræða, s.s. vegna klórlosunar og galla í fráveitukerfum. Aukin atvinnustarfsemi, efnanotkun og hröð þéttbýlismyndun mun þó auka álag jafnt á vatnsból sem yfirborðsvatn. Ofauðgunar vatna vegna næringarefna gætir nú þegar á höfuðborgarsvæðinu.

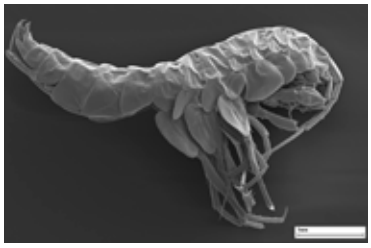
Virkjun jarðvarma getur haft umtalsverð áhrif á grunn- og yfirborðsvatn, bæði beint vegna hitabreytinga í jarðhitageyminum og óbeint vegna förgunar á affallsvatni. Dæmi er um afmörkuð hitaáhrif á vatnalífríki í Þingvallavatni vegna affallsvatns frá Nesjavallavirkjun.[126]

124 Sigurður S. Snorrason, Hilmar J. Malmquist og Skúli Skúlason 2002. Bleikjan. Í: *Þingvallavatn. Undraheimur í mótun* (Pétur M. Jónasson og Páll Hersteinsson, ritstj.). Mál og menning, Reykjavík, bls. 179–196; Skúli Skúlason, Hilmar J. Malmquist og Sigurður S. Snorrason 2002. Þróun fiska í Þingvallavatni. Í: *Þingvallavatn. Undraheimur í mótun* (Pétur M. Jónasson og Páll Hersteinsson, ritstj.). Mál og menning, Reykjavík, bls. 207–211.

125 Hilmar J. Malmquist 1998. Ár og vötn á Íslandi: Vistfræði og votlendistengsl. Í: *Íslensk votlendi. Verndun og nýting* (Jón S. Ólafsson ritstj.). Háskólaútgáfan, Reykjavík, bls. 37–55; Hilmar J. Malmquist o.fl. 2001. *Vatnalífríki á virkjanaslóð. Áhrif fyrirhugaðrar Kárahnjúkavirkjunar ásamt Laugarfellsveitu, Bessastaðaárveitu, Jökulsárveitu, Hafursárveitu og Hraunaveitum á vistfræði vatnakerfa.* Unnið fyrir Náttúrufræðistofnun Íslands og Landsvirkjun (LV-2001/025).

126 Sigurður S. Snorrason, Hilmar J. Malmquist, Hrefna B. Ingólfsdóttir, Þórey Ingimundardóttir og Jón S. Ólafsson 2011. Effects of geothermal effluents on macrobenthic communties in a pristine sub-arctic lake. *Inland Waters* (handrit samþykkt til birtingar).

Kuðungableikja hrygnir í Þingvallavatni.



Hellamarfló (Crangonyx islandicus).

Loftslagsbreytingar. Breytingar hafa orðið á efna- og eðlisþáttum ferskvatns í kjölfar hlýnunar á undanförnum árum. Afrennsli hefur aukist, vötn hafa hlýnað og efnastyrkur í straum- og stöðuvötnum hefur vaxið vegna aukins efnarofs á vatnasviðum.[127] Þessar breytingar hafa áhrif á lífríki og eru m.a. vísbendingar um lækkandi aldur og aukna framleiðslu gönguseiða laxa, fækkun stórlaxa og fækkun bleikju í grunnum stöðuvötnum.[128]

Ný tegund flatfisks, flundra, sem fyrst fannst hér við land haustið 1999, hefur breiðst ört út á árósasvæðum um sunnan-, vestan- og norðanvert landið og er tilkoma fisksins hér við land líklega tengd hlýnun sjávar og ferskvatns. Flundran er af kolaætt og lifir í sjó en sækir í ísalt og ferskt vatn og getur gengið upp í ár og læki. Talið er að flundran geti haft áhrif á stofna laxfiska í straumvötnum landsins.

Ef spár um hlýnun loftslags á Íslandi ganga eftir (0,15–0,20°C/áratug) má reikna með að efna- og eðlisþættir vatna breytist umtalsvert með tilheyrandi áhrifum á lífríkið. Gera má ráð fyrir að kulsæknum tegundum fækki en suðlægum tegundum fjölgi. Búast má við aukinni heildarframleiðslu en jafnframt tíðari vandamálum vegna ofauðgunar, þörungablóma og súrefnisskorts.

Stofnar ferskvatnsfiska á Íslandi, einkum laxa, virðast almennt í góðu ásigkomulagi og betur á sig komnir en víðast hvar annars staðar í Evrópu og N-Ameríku. Þó eru blikur á lofti og ástæða til að huga að verndaraðgerðum. Stórlöxum með tveggja ára sjávardvöl hefur fækkað jafnt og þétt frá miðjum níunda áratug síðustu aldar og veldur það verulegum áhyggjum. Talið er að minnkandi stórlaxagengd megi einkum rekja til aukinna dauðsfalla laxa á öðru ári í sjó sem kann að standa í sambandi við hlýnun sjávar.[129] Þá virðist bleikja vera á undanhaldi í grunnum vötnum og hefur það einnig verið rakið til loftslagshlýnunar.[130]

Framandi tegundir. Í fersku vatni á Íslandi er að finna eina dýrategund sem flokkast sem framandi ágeng tegund, þ.e. búrabobbi *(Physella acuta)*. Að auki eru nokkrar framandi tegundir sem teljast vera mögulega ágengar, en þar á meðal eru regnbogasilungur *(Oncorhynchus mykiss)*, hnúðlax *(Oncorhynchus gorbuscha)* og kransarfi *(Egeria densa)*. Snigillinn og kransarfinn hafa að öllum líkindum borist út í náttúruna úr fiskabúrum. Regnbogasilungur var fluttur hingað til lands til fiskeldis árið 1950 en hnúðlax er flökkufiskur sem á rætur í Kyrrahafi en var fluttur til eldis á norðanverðan Kólaskaga og hefur aðallega sloppið þaðan. Hnúðlax varð fyrst vart hér á landi 1960 og árlega veiðast um tíu slíkir fiskar í íslenskum laxveiðiám. Útbreiðsla framangreindra lífvera úti í náttúrunni hér á landi er enn sem komið er takmörkuð, en með hlýnandi loftslagi má búast við auknum vandamálum vegna þessara tegunda.

Um tíma stafaði villtum laxastofnum í nokkrum ám á landinu hætta af erfðablöndun við laxa sem sloppið höfðu úr eldiskvíum. Dregið hefur úr þessari vá

127 Gíslason S.R., E.H. Oelkers, E.S. Eiriksdottir, M.I. Kardjilov, G. Gisladottir, B. Sigfusson, A. Snorrason, S. Elefsen, J. Hardardottir, P. Torssander og N. Oskarsson 2009. Direct evidence of the feedback between climate and weathering. *Earth and Planetary Science Letters* 277, bls. 213–222; H.J. Malmquist, F. Ingimarsson, H.R. Ingvason og S.M. Stefánsson 2010. Climate change and its effects on lakes in SW-Iceland. Extended abstract. Í: H. O. Andradóttir (ritstj.) *Proceedings of the 14th International Workshop on Physical Processes in Natural Waters, June 28 – July 1 2010, Reykjavík Iceland*, bls. 34–35.

128 H. J. Malmquist, Þ. Antonsson, H.R. Ingvason, F. Ingimarsson og F. Árnason 2009. Salmonid fish and warming of shallow Lake Elliðavatn in Southwest Iceland. *Verh. Internat. Verein. Limnol.* 30, bls. 1127–1132; *Hnattrænar loftslagsbreytingar og áhrif þeirra á Íslandi.* Skýrsla vísindanefndar um loftslagsbreytingar 2008.

129 Guðni Guðbergsson og Sigurður Guðjónsson 2003, ICES 2010; *Hnattrænar loftslagsbreytingar og áhrif þeirra á Íslandi.* Skýrsla vísindanefndar um loftslagsbreytingar 2008.

130 H. J. Malmquist, Þ. Antonsson, H.R. Ingvason, F. Ingimarsson og F. Árnason 2009. Salmonid fish and warming of shallow Lake Elliðavatn in Southwest Iceland. *Verh. Internat. Verein. Limnol.* 30, bls. 1127–1132; *Hnattrænar loftslagsbreytingar og áhrif þeirra á Íslandi.* Skýrsla vísindanefndar um loftslagsbreytingar 2008.

vegna samdráttar í sjókvíaeldi. Óheimilt er að flytja laxfiska á svæði þar sem þeir koma ekki náttúrulega fyrir nema með leyfi þar til bærra aðila. Einhver brögð eru þó enn að slíkum flutningi í leyfisleysi en hann getur haft ófyrirséðar afleiðingar gagnvart fiski sem er fyrir á svæðinu eins og þekkt er í Veiðivatnaklasanum þar sem urriði á heimaslóð lét undan síga gagnvart bleikju eftir að henni var sleppt á vatnasviði Tungnár.[131] Auk þess getur slíkur innflutningur breytt gerð vistkerfisins á svæðinu.

Æskilegar verndaraðgerðir

Helstu ógnir sem steðja að íslensku vatnsauðlindinni og taka verður tillit til við verndun á vatnalífríki og umhverfi vatna tengjast vatnsaflsvirkjunum, vegagerð, efnistöku og mengun grunn- og yfirborðsvatns. Hlýnun vatna vegna loftslagsbreytinga er einnig farin að ógna vatnalífríki hér á landi. Áður fyrr stafaði votlendi einna mest hætta af framræslu í tengslum við landbúnað en verulega hefur dregið úr þess háttar framkvæmdum. En skaðinn er skeður og að einhverju leyti má líklega bæta fyrir hann með endurheimtaraðgerðum. Reynsla af slíkum aðgerðum er hins vegar vart fyrir hendi hér á landi og því er brýnt að fara að öllu með gát.

Verndun tiltekinna búsvæða og heildstæðra vatnasviða af ólíkum vatnagerðum er æskilegasta aðgerðin með hliðsjón af verndun einstakra tegunda lífvera. Röskun búsvæða er ein helsta ástæða hnignunar á einstökum tegundum lífvera og án heimkynna þrífast lífverurnar ekki. Einna brýnast er að standa vörð um lífríki í lindavatnskerfum á eldvirka beltinu þar sem eru lífrík vatnavistkerfi og sjaldgæfar tegundir lífvera.

Vegna bráðnunar jökla í kjölfar hlýnunar hafa mörg ný vötn myndast, einkum við jaðar jökla og jökulsporða. Ágæt dæmi um slík vötn er að finna við sunnanverðan jaðar Vatnajökuls. Efst á Okinu hefur einnig myndast tært gígvatn vegna bráðnunar jökulsins. Full ástæða er til að huga að verndun slíkra vatna þar sem um er að ræða ung og ómótuð vistkerfi sem bjóða upp á afar áhugavert en fágætt tækifæri í vísindalegu tilliti til að fylgjast með hvernig lífverur nema land og með hvaða hætti vistkerfin þroskast og þróast.

Aðeins eitt eindregið vatnadýr hefur verið friðað samkvæmt náttúruverndarlögum, en það er tjarnarklukka *(Agabus uliginosus)*, smávaxinn ættingi brunnklukku sem á sér þekkt athvarf á aðeins einum stað á landinu. Í röksemdum fyrir friðlýsingu tegundarinnar var talið mikilvægt að grundvalla hana á skírskotun til búsvæðaverndar í samræmi við 53. gr. laga nr. 44/1999 um náttúruvernd. Friðlýsingin er einnig í takt við evrópska áætlun um vernd hryggleysingja sem unnin var á grundvelli Bernarsamningsins[132] og 2010 markmið Sameinuðu þjóðanna um líffræðilega fjölbreytni. Rík ástæða er til að gaumgæfa vel verndun fleiri vatnahryggleysingja út frá framangreindum forsendum. Þar á meðal er friðlýsing einlendu grunnvatnsmarflónna tveggja, *Crymostygius thingvallensis* og *Crangonyx islandicus*. Önnur tegundin er þekkt frá tveimur stöðum á landinu, Þingvallavatni og Herðubreiðarlindum, en hin finnst víðar í grunnvatni á eldvirka beltinu. Báðar tegundirnar eru nýjar fyrir vísindin og þekkjast ekki utan Íslands.[133]

131 Hilmar J. Malmquist 1998. Ár og vötn á Íslandi: Vistfræði og votlendistengsl. Í: *Íslensk votlendi. Verndun og nýting* (Jón S. Ólafsson ritstj.). Háskólaútgáfan, Reykjavík, bls. 37–55.

132 Haslett, J.R. 2007. European Strategy for the conservation of invertebrates. Council of Europe Publishing. *Nature and environment,* No. 145.

133 Bjarni K. Kristjánsson og Jörundur Svavarsson 2007. Grunnvatnsmarflær á Íslandi. *Náttúrufræðingurinn* 76, bls. 22–28; Kornobis, E., S. Pálsson, B.K. Kristjánsson og J. Svavarsson 2010. Molecular evidence of the survival of subterranean amphipods (Arthropoda) during Ice Age underneath glaciers in Iceland. *Molecular Ecology* 19, bls. 2516–2530.

Erfitt getur reynst að bregðast við ógnum sem steðja að ferskvatnsfiskum og öðru vatnalífríki vegna hnattrænna breytinga á borð við loftslagshlýnun með sértækum aðgerðum. Mikilvægt er hins vegar að huga að almennum aðgerðum á borð við minni losun gróðurhúsalofttegunda og varfærna umgengni í tengslum við veiðistýringu, vatnstöku og miðlun vatns.

Virkt eftirlit með náttúru landsins er mikilvægur liður í verndun hennar. Æskilegt er að auka slíkt eftirlit með aðgerðum sem snerta vatnalífríkið, þ.m.t. fiskleppingar, óheimilar netveiðar og rekstur miðlunarmannvirkja.

3.4 Hafið

3.4.1 Sjórinn, lífverur og vistkerfi

Einkenni

Í sjónum umhverfis Ísland eru mörk kaldra og hlýrra hafstrauma. Vesturgrein Golfstraumsins (6–8°C) kemur upp að suðurströnd landsins og heldur áfram vestur og síðan norður með landinu og þaðan til austurs með norðurströndinni. Úr Norður-Íshafi fellur kaldur hafstraumur, Austur-Grænlandsstraumurinn (um 0°C), til suðurs meðfram austurströnd Grænlands. Grein úr honum klofnar út af Vestfjörðum til austurs með Norðurlandi og þaðan suður með Austurlandi. Næringarefni eins og nítrat, fosfat og kísill eru nauðsynleg til þess að svifþörungar nái að dafna og vaxa. Djúpsjór er að jafnaði næringarríkari en yfirborðssjór og við straumamót eða þar sem vindar stuðla að uppblöndun næringarefna skapast ákjósanleg skilyrði fyrir vöxt plöntusvifs og þar með undirstaða fyrir auðugt lífríki.[134] Í hafinu umhverfis Ísland eru stórir stofnar plöntu- og dýrasvifs, auðug og fjölbreytt botndýrasamfélög og gjöful fiskimið.

Strandlína Íslands er um 5.000 km löng. Munur á flóði og fjöru er frá 1,5 m á Norðurlandi, Austurlandi og hluta af Suðurlandi og allt að 5 m á stórstraumi á Vesturlandi, aðallega Breiðafirði sem er eina hafsvæðið sem nýtur verndar á Íslandi. Á Vesturlandi eru miklar leirur og í Breiðafirði er um helmingur af flatarmáli fjara á Íslandi. Þar eru miklir „þaraskógar" og meira en helmingur af grjót- og klettaströnd landsins þar sem mikil framleiðsla er á þangi, s.s. bóluþangi og klóþangi. Sjávarfitjar eru víðáttumestar við norðaustanverðan Faxaflóa, einkum við Melabakka. Einkennisplöntur sjávarfitja eru m.a. sjávarfitjungur *(Puccinella coarctata)*, skriðstör *(Carex mackenziei)*, flæðastör *(C. subspathacea)* og marstör *(C. salina)* og eru þær að mestu eða alveg bundnar við þetta búsvæði. Vegna þess hve fjörur eru miklar á Vesturlandi og lífríki ríkulegt eru stærstu fæðusvæði margra fugla þar. Þetta á við um bæði íslenska varpfugla, vetrar- og fargesti en fjörur og leirur eru gríðarlega mikilvægir viðkomustaðir farfugla. Hafið og ströndin eru mikilvægustu vetrarstöðvar staðfugla.

Sjávarþörungar eru undirstaða fyrir tilvist allra dýrahópa í hafinu og er þeim gjarnan skipt í tvo meginflokka, botnþörunga og svifþörunga. Botnþörungar mynda tiltölulega mjótt belti við ströndina frá fjörukambi og niður á u.þ.b. 50 m dýpi en geta náð lengra niður þar sem sjór er tær og sólarbirta mikil. Svifþörungar hafast hins vegar við í yfirborðslögum sjávarins og getur lífmassi þeirra orðið gífurlegur en talið er að ársframleiðsla svifþörunga innan íslensku fiskveiðilögsög-

134 *Líffræðileg fjölbreytni. Stefnumörkun Íslands um framkvæmd Samningsins um líffræðilega fjölbreytni* 2007; Þórunn Þórðardóttir 1994. Plöntusvif og framleiðni í sjónum við Ísland. Í: *Íslendingar, hafið og auðlindir þess* (ritstj. Unnsteinn Stefánsson). Vísindafélag Íslendinga, Reykjavík, bls. 65–88.

unnar geti verið um 120 milljónir tonna af hreinu kolefni á ári. Um 260 tegundir botnþörunga eru þekktar hér við land en ekki er til heildaryfirlit yfir fjölda tegunda svifþörunga í sjó.

Um 300 fisktegundir hafa fundist í íslenskri efnahagslögsögu en þar af eru um 150 tegundir taldar hrygna innan lögsögunnar. Meirihlutinn eru hlýsjávartegundir sem hrygna á grunnsævi, t.d. þorskur *(Gadus morrhua)*, ýsa *(Melanogrammus aeglefinus)*, ufsi *(Pollachius virens)*, síld *(Clupea barengus)* og flatfisktegundir. Nokkrar tegundir eru af hánorrænum uppruna, þar á meðal loðna *(Mallotus villosus)* og grálúða *(Reinhardtius hippoglossoides)*. Þótt allar fisktegundirnar við Ísland finnist víðar en hér er oft um sérstaka stofna að ræða sem ekki tengjast öðrum stofnum nema að mjög takmörkuðu leyti. Þorskstofninn við Ísland er t.d. ekki sá sami og þorskstofninn í Norðursjó. Innan tegunda og stofna er einnig í sumum tilfellum um mismunandi undirstofna að ræða. Slíkir undirstofnar geta verið svæðabundnir með takmörkuðum samgangi eins og kann að vera með þorskinn. Mikilvægustu fiskistofnarnir í efnahagslegu tilliti eru þorskur, ýsa, ufsi, karfi, loðna, síld og nokkrar flatfisktegundir. Af hryggleysingjum hefur rækja verið mikilvægust ásamt humri og hörpudiski.

Surtsey.

Árið 1992 var umfangsmiklu verkefni, Botndýr á Íslandsmiðum, hleypt af stokkunum til að kanna tegundasamsetningu, útbreiðslu og magn botndýra í hafinu umhverfis Ísland.[135] Verkefnið er samstarfsverkefni Náttúrufræðistofnunar Íslands, Hafrannsóknastofnunarinnar og Háskóla Íslands. Í verkefninu hafa alls safnast á þriðja þúsund tegundir botndýra. Tæplega eitt þúsund þessara tegunda voru áður ófundnar við Ísland og rúmlega 30 þeirra áður óþekktar í heiminum.[136] Langflestar botndýrategundir á Íslandsmiðum eru sjaldgæfar með litla stofnstærð og einhverjar gætu verið verndarþurfi. Stór hluti nýfundnu tegundanna finnst á Reykjaneshryggnum og e.t.v. ætti að huga að búsvæðavernd fyrir sumar þeirra.[137] Verkefnið Botndýr á Íslandsmiðum hefur sýnt að með skipulegum rannsóknum er unnt að bæta þekkingu á lífríki landsins verulega.

Margar íslenskar fuglategundir byggja afkomu sína algerlega eða að hluta til á hafinu umhverfis Ísland og stór hluti sumra alheimsstofna heldur til á Íslandi. Íslenskt hafsvæði hefur mikla sérstöðu hvað þetta varðar í alþjóðlegu samhengi gagnvart nokkrum fuglategundum. Nefna má að stormsvölustofninn *(Hydrobates pelagicus)* hér við land er 10–12% af heildarvarpstofni í Evrópu og heiminum. Meira en þriðjungur lunda í heiminum verpir hér við land og allt að helmingur eða meira af varpstofni álku verpir hér við land svo eitthvað sé nefnt.

Tvær selategundir, landselur *(Phoca vitulina)* og útselur *(Halichoerus grypus)*, kæpa við landið. Stofnar beggja hafa verið á umtalsverðu undanhaldi síðasta áratug. Auk land- og útsels eru fimm aðrar tegundir hreifadýra þekktar hér við land sem flækingar. Að minnsta kosti sjö tegundir tannhvala og fimm tegundir

135 *Hafið. Stefna íslenskra stjórnvalda.* Umhverfisráðuneyti, sjávarútvegsráðuneyti og utanríkisráðuneyti 2004, bls. 19.
136 *Botndýr á Íslandsmiðum. Biolce verkefnið.* Skýrsla verkefnisstjórnar 2005.
137 Sama heimild.

Leirur.

skíðishvala eru algengar umhverfis landið en alls hafa verið skráðar um 25 tegundir hvala á íslensku hafsvæði. Allar skíðishvalategundirnar eru flökkuspendýr sem dvelja hluta úr ári við Ísland en halda sig annars að mestu leyti langt fyrir utan íslenska landhelgi.

Ástand og ógnir

Nýting og umgengni. Hnignun búsvæða er ein mesta ógnin sem steðjar að fjölbreytni lífríkis hafsins við Ísland.[138] Veiðar og veiðarfæri geta raskað búsvæðum og sama er að segja um efnistöku af hafsbotni. Þá kunna breytingar samfara hlýnun sjávar, t.d. á hafstraumum, og mengun að hafa áhrif á búsvæði og vistkerfi. Margt bendir til þess að stór hluti þeirra kóralla-svæða og svampasamfélaga sem þekkt voru á landgrunni Íslands séu horfin eða séu aðeins brot af þeirri stærð sem þau voru áður.[139] Svampasamfélög finnast hins vegar allvíða utan veiðislóða í Grænlandssundi og á Reykjaneshrygg.

Útselur.

Íslendingar hafa ekki farið varhluta af afleiðingum ósjálfbærra nytja þegar kemur að fiskveiðum. Síldarstofnar á Íslandsmiðum hrundu í kjölfar ofveiði og breyttra umhverfisskilyrða seint á sjöunda áratug síðustu aldar. Tveir þeirra (íslenska sumargotssíldin og norsk-íslenski síldarstofninn) hafa síðan vaxið og náð fyrri stærð en sá þriðji (íslenska vorgotssíldin) hefur enn ekki náð sér á strik. Ástand botnfiskstofna er mismunandi. Þorskstofninn hefur dregist verulega saman en ýsustofninn eflst. Lengi vel var afli botnfisks umfram vísindalega ráðgjöf en undanfarinn áratug hafa stjórnvöld að mestu farið að ráðgjöf Hafrannsóknastofnunarinnar við ákvörðun hámarksafla á mikilvægustu fiskstofnum.

Vegna rányrkju fyrr á öldum á ýmsum stórhvelum, s.s. Íslandssléttbak *(Eubalaena glacialis)*, norðhval *(Balaena mysticetus)* og steypireyði *(Balaenoptera musculus)*, eru stofnar margra þessara flökkuspendýra ekki nema svipur hjá sjón og þola engar veiðar.

Þverun fjarða vegna vegagerðar svo sem í Gilsfirði þar sem ekki er gætt fullra vatnsskipta hefur afgerandi áhrif á upprunalegt lífríki fjarðarins innan vegar.

Mengun. Hafsvæðið umhverfis Ísland er tiltölulega hreint og ómengað.[140] Styrkur mengunarefna í sjávarfangi hér er almennt undir viðmiðunarmörkum og virð-

138 *Hafið. Stefna íslenskra stjórnvalda.* Umhverfisráðuneyti, sjávarútvegsráðuneyti og utanríkisráðuneyti 2004, bls. 19.
139 Sigmar Arnar Steingrímsson og Sólmundur Tr. Einarsson 2004. Kóralsvæði á Íslandsmiðum. Mat á ástandi og tillaga um aðgerðir til verndar þeim. *Hafrannsóknir* 110.
140 *Líffræðileg fjölbreytni. Stefnumörkun Íslands um framkvæmd Samningsins um líffræðilega fjölbreytni* 2007.

ist fara minnkandi þar sem dregið hefur verið úr losun mengandi efna í hafið á undanförnum árum í kjölfar hertra reglna bæði í alþjóðasamningum og í löggjöf einstakra ríkja.

Mengunarefni í íslensku sjávarfangi má að hluta til rekja til athafna manna hér við land en að stærstum hluta berast þau með loft- eða hafstraumum annars staðar að og oft frá fjarlægum löndum.

Olíuslys og skipsströnd skapa ógn fyrir lífríki sjávar og fjöru og geta haft mikil staðbundin áhrif.

Loftslagsbreytingar. Almennt má ætla að vaxandi hlýsjávareinkenni á Íslandsmiðum og nærliggjandi hafsvæðum séu ávísun á aukna framleiðni lífríkis í sjó. Greinilegra breytinga hefur orðið vart í útbreiðslu og stofnstærð nokkurra nytjafiska á Íslandsmiðum sem mjög líklega tengjast hlýnun í sjónum umhverfis landið frá því um 1996.[141] Útbreiðsla botnfiska af suðlægum uppruna á norðurmörkum útbreiðslusvæðisins hefur aukist til norðurs, t.d. ýsu, lýsu *(Merlangius merlangus)*, skötusels *(Lophius piscatorius)* og ufsa. Stofnarnir hafa einnig stækkað verulega. Fyrir norrænar tegundir s.s. loðnu, grálúðu og rækju *(Pandalus borealis)* kann hlýnunin aftur á móti að hafa neikvæð áhrif og takmarka útbreiðslusvæði og framleiðni. Loðnan, sem er kaldsjávarfiskur, hefur að því er virðist hopað fyrir hlýindunum á undanförnum árum og haldið sig lengra norður í höfum og vestar yfir grænlenska landgrunninu. Ýmislegt bendir til að þorskurinn sé á kjörsvæði sínu eins og nú háttar hér um slóðir. Við hlýnun eru þó líkur á að uppvaxtarsvæði þorsksins stækki, m.a. vegna breyttra aðstæðna við strendur Grænlands og að lirfurek til Grænlands og göngur eldri fisks til baka verði tíðari.[142]

Meiri hlýnun á heimskautasvæðinu en hér við land kann að hafa mikil óbein áhrif á lífríkið í sjónum við Ísland, þar sem ekki er ólíklegt að flökkustofnar eins og síld, loðna, kolmunni og makríll breyti um hegðun og göngur þegar nýjar lendur opnast í Norður-Íshafi og forsendur kunna að breytast um afrakstur og stærð þeirra.

Á undanförnum árum hafa 26 áður óþekktar fisktegundir veiðst innan 200 sjómílna lögsögunnar. Nær allar þessar tegundir eiga sér meginheimkynni sunnar í Atlantshafi og rannsóknir hafa sýnt að útbreiðsla margra þeirra hefur aukist til norðurs.

Breytingar á sýrustigi sjávar hér við land vegna aukins styrks koltvíildis í sjónum geta haft skaðleg áhrif á líkríkið, vegna breytinga á kalkbúskap sjávar. Samfara hlýnun sjávar kann magn og útbreiðsla marglyttutegunda á norðlægum slóðum að aukast og ofblómgun eiturþörunga að verða tíðari.[143]

Í Álftafirði við Ísafjarðardjúp.

141 Ólafur S. Ástþórsson, Þorsteinn Sigurðsson og Sveinn Sveinbjörnsson 2010. Makríll á Íslandsmiðum, *Hafrannsóknir* 152, bls. 25–32; Jón Sólmundsson, Einar Jónsson og Höskuldur Björnsson 2010. Phase transition in recruitment and distribution of monkfish (*Lophius piscatorius*) in Icelandic waters. *Marine Biology* 157, bls. 295–305; *Hnattrænar loftslagsbreytingar og áhrif þeirra á Íslandi.* Skýrsla vísindanefndar um loftslagsbreytingar 2008.

142 *Hnattrænar loftslagsbreytingar og áhrif þeirra á Íslandi.* Skýrsla vísindanefndar um loftslagsbreytingar 2008.

143 Sama heimild.

Æskilegar verndaraðgerðir

Skynsamleg nýting lifandi sjávarauðlinda byggir á sjálfbærum, vistvænum veiðiaðferðum þar sem stuðst er við vísindalega ráðgjöf og haldgóða þekkingu á lífríkinu. Hér á landi hefur fyrst og fremst verið stuðst við kvótakerfi til að stýra nýtingu fiskistofna, en auk þess hefur skyndilokunum verið beitt á ákveðnum svæðum til að vernda smáfisk. Eins og víða annars staðar í heiminum hafa nytjastofnar við Ísland engu að síður minnkað þrátt fyrir aðgerðir til að koma í veg fyrir það. Aflareglan sem tekin var upp árið 1995 fyrir þorsk er í anda varúðarnálgunar sem felst m.a. í því að veiðum er hagað í samræmi við afrakstursgetu viðkomandi dýrastofns með tilliti til óvissu um stærð og viðkomu hans. Aflareglan er einnig þróuð í anda vistkerfisnálgunar að því marki að tekið er tillit til samspils ólíkra stofna.

Vegna bágs ástands sumra stórhvelastofna sem dvelja tímabundið á Íslandsmiðum og með hliðsjón af alþjóðlegri stöðu sjávarspendýra þarf að ígrunda vel stefnu í hvalveiðum og þar með hvort meiri hagsmunum sé fórnað fyrir minni með því að halda veiðunum til streitu í blóra við ýmsa aðra hagsmuni Íslendinga.

Fyrir þjóð sem byggir afkomu sína að verulegu leyti á nýtingu lifandi auðlinda hafsins skiptir miklu máli að draga sem mest úr mengun af manna völdum.

Mikilvægt er að koma í veg fyrir frekari hnignun kóralsvæða við landið. Eina leiðin sem talin er duga til verndar kóralsvæðum er algert veiðibann innan þeirra og í öruggri fjarlægð frá þeim. Af þeim sökum ber að stefna að því að friða öll kóralsvæði við landið.[144] Í ljósi þess að samfélögum stórra svampa hefur fækkað við Ísland frá því sem áður var er mikilvægt að koma í veg fyrir frekari hnignun þeirra við landið. Algert veiðibann á tilteknum svampabúsvæðum og í öruggri fjarlægð frá þeim virðist nauðsynlegt.

Verndarsvæði í sjó hafa ekki verið stofnuð með tilliti til verndunar á líffræðilegri fjölbreytni en hér er lagt til að byrjað verði á að skoða svæðið sunnan Reykjaneshryggja að Vestmannaeyjum og jafnvel austur fyrir Vestmannaeyjar, með það í huga að stofna einhvers konar verndarsvæði í sjó. Stefna ber að því að afmarka og friða hverasvæði við Grímsey og á Kolbeinseyjarhrygg.

Reykjadalir á Torfajökulssvæðinu.

3.5 Landslag og víðerni

3.5.1 Landslag

Einkenni

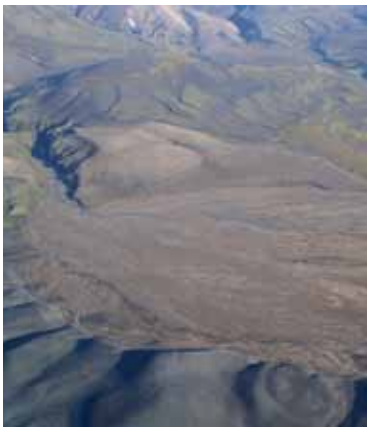
Eins og allt yfirborð jarðar er íslenskt landslag mótað af náttúruöflum sem á löngum tíma ýmist hlaða upp og auka mishæðir, eða brjóta niður og jafna út. Hér á landi bætast við tvö öfl sem aðeins eru virk sums staðar á jörðinni og fara sjaldan saman, jöklar og eldvirkni. Samspil íss og elds hefur myndað stórkostleg landslagsform, t.d. hamfarahlaupsgljúfur og einhverja víðáttumestu virku jökulsanda jarðar. Líf-ríki og gróður endurspegla hnattstöðu

144 *Hafið. Stefna íslenskra stjórnvalda.* Umhverfisráðuneyti, sjávarútvegsráðuneyti og utanríkisráðuneyti 2004. *Friðun viðkvæmra hafsvæða við Ísland.* Sjávarútvegsráðuneytið 2005.

Hrafntinnuhraun og háhitaummyndun.

landsins og einangrun en einnig bein og óbein áhrif mannsins. Í sameiningu mynda allir þessir þættir landslag sem er í senn fjölbreytt og óvenjulegt. Sumt íslenskt landslag á sér óvíða og jafnvel hvergi hliðstæðu annars staðar á jörðinni.

Elstu hlutar landsins, Vestfirðir, Austfirðir og Miðnorðurland, eru mótaðir af ísaldarjöklum sem grófu djúpa firði og dali niður í forna hásléttu. Láglendi Suðurlands, sem nú er mesta landbúnaðarhérað landsins, hlóðst upp við framburð jökulfljóta undir lok síðasta jökulskeiðs og reis úr sjó snemma á nútíma. Eldvirka beltið sem gengur gegnum miðju landsins einkennist af virkum og kulnuðum eldfjöllum. Langar raðir samhliða móbergshryggja eru áberandi landslagsform á Reykjanesskaga, við Langasjó, í Krepputungu og víðar norðan Vatnajökuls. Slíkt hryggjalandslag virðist ekki að finna utan Íslands. Nútímahraun þekja stór svæði bæði á hálendi og láglendi. Í mildu og röku loftslagi á Suðurlandi klæðir hraungambri þessi hraun og gefur þeim sérkennilegan lit og áferð. Á eldvirka beltinu inn til landsins er samfelldur gróður yfirleitt bundinn við einstakar vinjar í lægðum og landið er dökkt ásýndum, þurrt, og einkennist af óvenjulegum formum og stórgerðu mynstri. Á vatnasviði Jökulsár á Fjöllum frá Vatnajökli og til sjávar í Öxarfirði er talið að sé einstaklega fjölbreytt eldfjallalandslag með verndargildi á heimsvísu.[145] Háhitasvæðin eru öll á eldvirka beltinu og þau hafa mikla sjónræna sérstöðu vegna litauðgi og fjölbreytilegra forma. Um tíu prósent landsins eru hulin jökli og nábýli manna og jökla hefur hugsanlega verið nánara á Íslandi, fyrst og fremst í Skaftafellssýslum, en annars staðar í heiminum ef frá eru taldar byggðir Inúíta á Grænlandi. Við suðurhlíðar Vatnajökuls er fjölbreytt land með miklum andstæðum þar sem saman ræðast hvít jökulbreiða og skriðjöklar, jökulár á breiðum svörtum söndum að opnu úthafi, en einnig græn og gróskumikil láglendisræma. Í heild má segja að íslenskt landslag sé nátengt jarðfræðilegum fyrirbærum og ferlum, ólíkt landslagi í Evrópu þar sem litir, mynstur, form og línur í landi endurspegla fyrst og fremst gróðurfar og landnýtingu.



Kisubotnar Kerlingafjöllum.

Ólíkt öðrum þáttum íslenskrar náttúru hefur rannsóknum á landslagi verið lítið

145 *Þjóðgarður norðan Vatnajökuls. Skýrsla nefndar um stofnun þjóðgarðs eða verndarsvæðis norðan Vatnajökuls.* Umhverfisráðuneytið 2004.

Stöðvafjörður.

sinnt fyrr en alveg nýlega. Í Íslenska landslagsverkefninu[146] var landslag greint í ellefu flokka eftir sjónrænum eiginleikum, meðal annars í *firði*, *djúpa og gróna dali*, *vel gróið láglendi og heiðar*, *sendnar og öldóttar auðnir* og *hálfgróin, grýtt og þurr öræfi*. Landfræðileg dreifing flokkanna sýnir fylgni við jarðsögulegan aldur, eldvirkni og hæð yfir sjó. Sumar landslagsgerðir koma fyrir í mörgum „endurtekningum", m.a. jökulsorfnir firðir og dalir og þær eru jafnframt dæmi um landslagsgerðir sem eiga sér þekkta samvörun erlendis, t.d. í Noregi. Sjónræn fjölbreytni (metin sem fjölbreytni forma, lína, lita og mynsturs) er almennt meiri á lítt grónum svæðum inn til landsins en á grónu láglendi. Einstaka svæði hafa mikla sérstöðu og flokkast ein og sér, t.d. Askja.[147] Háhitasvæði með mikla ummyndun á yfirborði hafa verulega sjónræna sérstöðu og einkennast af óvenjulegri litauðgi og mikilli fjölbreytni í mynstri og formum. Fjölbreyttustu og litskrúðugustu háhitasvæði landsins eru Torfajökulssvæðið og Kerlingarfjöll. Greining á því landslagi sem ætla má að Íslendingum þyki mest til um (þ.e. svæði sem hafa verið friðlýst, eru á Náttúruminjaskrá eða Náttúruverndaráætlun vegna landslags) leiðir í ljós að slíkar náttúruperlur einkennast umfram allt af sjónrænni fjölbreytni og vatn er þar áberandi og tekur á sig margar birtingarmyndir.[148]

Móbergshryggir Krepputungu.

Ástand og þróun

Frá landnámi hefur ásýnd landsins hugsanlega breyst mest á tveimur tímabilum. Hið fyrra var á fyrstu öldum Íslandsbyggðar þegar skógi og kjarri var eytt og landið varð að mestu skóglaust (þótt það kunni að hafa gerst á nokkuð mismunandi tíma á ólíkum stöðum á landinu). Síðari breytingin er framræsla votlendis frá miðri 20. öld. Það má ef til vill til sanns vegar færa að framræsluskurðir séu, ásamt gaddavírsgirðingum, helsta birtingarmynd íslensks búsetulandslags. Talsvert af framræstu votlendi hefur ekki verið tekið til frekari ræktunar en enn sem komið er hefur aðeins verið reynt að endurheimta mjög lítinn hluta slíks lands. Nú, í byrjun 21. aldar, gæti verið að hefjast þriðja tímabil ásýndarbreytinga í íslensku landslagi með útbreiðslu nýrra plöntutegunda, einkum barrtrjáa og lúpínu. Víðáttumestu

146 Þóra Ellen Þórhallsdóttir, Þorvarður Árnason, Hlynur Bárðarson og Karen Pálsdóttir: *Íslenskt landslag. Sjónræn einkenni, flokkun og mat á fjölbreytni.* Háskóli Íslands 2010.

147 Karen Pálsdóttir 2009. *Scenic natural landscapes in Iceland: An analysis of their visual characteristics and relationship to other Icelandic landscapes.* Meistararitgerð í umhverfis- og auðlindafræði við Háskóla Íslands.

148 Þóra Ellen Þórhallsdóttir, Þorvarður Árnason, Hlynur Bárðarson og Karen Pálsdóttir: *Íslenskt landslag. Sjónræn einkenni, flokkun og mat á fjölbreytni.* Háskóli Íslands 2010.

sjónrænu inngrip í íslenskt landslag á síðastliðnum áratugum hafa líklega falist í mannvirkjagerð tengdri orkunýtingu en henni fylgja m.a. uppbyggðir vegir, stór miðlunarlón, skurðir, stíflur og langar raflínur, oft á lítt snortnu landi. Af um 19 háhitasvæðum utan jökla hefur helmingi verið raskað vegna orkunýtingar[149] með uppbyggðum vegum, námum, affallslónum, borplönum, pípum og raflínum og sums staðar gróðurskemmdum vegna loftmengunar.

Lúpína.

Alaskalúpína er dæmi um ágenga tegund sem hefur haft veruleg áhrif á lit, mynstur og áferð í landi, en litur hennar stingur í stúf við innlendan gróður og hún verður oftast ríkjandi eða einráð þar sem hún kemur sér fyrir. Uppgræðsla með lúpínu og grastegundum hefur breytt söndum Suðurlands sums staðar, t.d. Sólheimasandi og Mýrdalssandi. Skipulögð sumarbústaðabyggð felur í sér miklar breytingar á ásýnd lands með byggingum, vegum og trjárækt. Af öðrum athöfnum mannsins sem hafa sjónræn áhrif á landslag má nefna námuvinnslu en óskipulögð umgengni og ófrágengnar námur spilla sums staðar ásýnd lands. Akstur utan vega er víða vandamál, einkum í óbyggðum og hefur sums staðar skilið eftir sig ummerki sem líklega verða sýnileg í landi svo áratugum skiptir. Í heild má þó segja (sbr. umfjöllun um landnýtingu að ofan), að stór hluti Íslands hafi náttúrulegt yfirbragð.

Gróðurbreytingar fela jafnframt í sér breytingu á landslagi þar sem litir, mynstur og áferð verða öðruvísi. Breytingar á landnotkun, t.d. ef jaðarbyggðir leggjast í eyði og búfjárbeit afléttir, haldast því í hendur við breytingar á ásýnd lands. Verði áframhald á uppbyggingu orkufrekrar stóriðju með tilheyrandi virkjunarframkvæmdum mun það hafa í för með sér víðtæk áhrif á landslag, meðal annars þar sem raflínur eru lagðar á nú lítt snortnu landi. Þá bendir allt til þess að á næstu áratugum muni birtast talsvert land við hörfandi jökla, e.t.v. allt að 4.000 km^2 á þessari öld. Breytingar á landslagi við sunnanverðan Vatnajökul verða líklega verulegar en rannsóknir benda til þess að lífverur nemi land mjög fljótlega eftir að land verður jökullaust og þar má búast við hraðri gróðurframvindu.

Æskilegar verndaraðgerðir

Landslag er nefnt sem forsenda friðunar á mörgum friðlýstum svæðum og svæðum á Náttúruminjaskrá[150] en það mat hefur hingað til ekki byggst á skipulögðum rannsóknum eða gagnagrunni. Mörg slík friðlýst svæði eru í raun of lítil og ná ekki yfir viðkomandi landslagsheild. Má sem dæmi nefna friðlandið í Þjórsárverum (sem hvorki nær yfir landslagsheild né allt vistkerfi veranna) og Friðland að fjallabaki (sem ekki nær yfir allt Torfajökulssvæðið). Náttúrulegar landslagsheildir á Íslandi, sem gjarnan endurspegla ferli tengd landreki og eldvirkni, eru oft mjög

149 Stefán Arnórsson 2011. *Jarðhiti á Íslandi. Eðli auðlindar og ending. Verklag við undirbúning að vinnslu. Umhverfisáhrif af nýtingu.* Verkefnisstjórn rammaáætlunar um vernd og nýtingu náttúrusvæða með áherslu á vatnsafl og jarðhita.

150 Karen Pálsdóttir 2009. *Scenic natural landscapes in Iceland: An analysis of their visual charateristics and relationship to other Icelandic landscapes.* Meistararitgerð í umhverfis- og auðlindafræði við Háskóla Íslands.

stórar[151] og verndun verður að taka mið af því í miklu ríkari mæli en hingað til hefur verið gert.

Rannsóknir á íslensku landslagi sem og verndun þess er stutt á veg komin og skipulagðar verndaraðgerðir þyrftu að byggja á tvenns konar rannsóknum. Annars vegar þarf að ljúka vinnu þeirri sem hófst með Íslenska landslagsverkefninu svo fá megi heildaryfirlit um sjónræn einkenni, sérstöðu og flokkun landslags á landinu öllu. Í öðru lagi þarf að leggja mat á hin óhlutbundnu verðmæti sem í íslensku landslagi felast, fagurfræðilegt, upplifunar- og tilfinningalegt gildi þess. Slík rannsókn ætti helst að taka bæði til Íslendinga og þeirra fjölmörgu ferðamanna sem til landsins koma gagngert til að upplifa íslenska náttúru.

Það má hugsa sér að við skipulagt val á svæðum til verndunar verði lagðar a.m.k. þrjár ólíkar forsendur til grundvallar: 1) Svæði sem talin eru sérlega verðmæt vegna sjónræns og/eða fagurfræðilegs gildis. Rannsóknir[152] hafa sýnt að það sem einkennir íslenskar náttúruperlur öðru framar er fjölbreytni í sjónrænum þáttum og því má ætla að í þennan flokk falli einkum land þar sem þessir þættir fara saman. 2) Landslag sem talið er fágætt, á Íslandi eða jafnvel á heimsvísu. Askja er e.t.v. dæmi um slíkt svæði[153] og einnig mætti nefna móbergshryggjalandslag s.s. við Langasjó og litauðug háhitasvæði (sem raunar gætu fallið í alla þrjá flokkana). 3) Landslag með óvenjulegt eða sérlega hátt upplifunargildi. Í þennan flokk gætu fallið svæði sem ekki eru fjölbreytt, og eru raunar stundum mjög einsleit, en orka sterkt á þann sem um það fer. Þeir sem mikið hafa ferðast um Ísland telja auðnir miðhálendisins búa yfir mjög verðmætu landslagi en ungum háskólastúdentum, sem lítið hafa ferðast, finnst það vera mun minna virði.[154] Margt í hrikalegri og framandi náttúru Íslands, einkum á hinu virka gosbelti, háhitasvæðum og við jökla, gæti fallið í þennan flokk.

3.5.2 Óbyggð víðerni

Einkenni

Þá hugmynd að land sem ekki ber umsvifum mannsins vitni sé verðmætt og verndar virði má rekja a.m.k. aftur til loka 19. aldar (til stofnunar Sierra Club í Bandaríkjunum). Slík svæði njóta nú sérstakrar verndar í mörgum löndum en skilgreining á víðernum og á því hvers konar inngrip leyfist innan þeirra eru nokkuð breytileg á milli landa. Í elstu löggjöfinni, sem sett var í Bandaríkjunum árið 1964,[155] kemur m.a. fram að víðerni (wilderness) séu land sem fyrst og fremst virðist mótað af náttúrulegum öflum og þar sem athafnir mannsins séu lítt sýnilegar.[156] Víðerni séu án varanlegra mannvirkja, og þar megi njóta kyrrðar og útivistar með óbrotnum hætti. Markmið bandarísku laganna er að vernda svæðin til útiveru og vegna vísindalegs, sögulegs, fagurfræðilegs og fræðslugildis þeirra. Í Noregi[157] er talað um „inngrepsfrie naturområder" og er þeim skipt í þrjú belti: 1–3 km í loftlínu frá stærri mannvirkjum („tyngre tekniske inngrep"), 3–5 km og >5 km („villmarkspre-

151 Þóra Ellen Þórhallsdóttir, Þorvarður Árnason, Hlynur Bárðarson og Karen Pálsdóttir: *Íslenskt landslag. Sjónræn einkenni, flokkun og mat á fjölbreytni.* Háskóli Íslands 2010.

152 Karen Pálsdóttir 2009. *Scenic natural landscapes in Iceland: An analysis of their visual charateristics and relationship to other Icelandic landscapes.* Meistararitgerð í umhverfis- og auðlindafræði við Háskóla Íslands.

153 Sama heimild.

154 Rut Kristinsdóttir 2004. *Landið er fagurt og frítt. Mat á íslensku landslagi og fegurð þess.* MS-ritgerð í umhverfisfræði. Háskóli Íslands.

155 http://www.wilderness.net/index.cfm?fuse=NWPS&sec=legisAct

156 „[...] generally appears to have been affected primarily by the forces of nature, with the imprint of man's work substantially unnoticeable".

157 http://www.dirnat.no/inon/rettigheter/

Óbyggð víðerni og náttúrulegar auðnir í nágrenni Veiðivatna.

gede områder"). Til mannvirkja sem ekki samrýmast víðernisupplifun teljast m.a. opinberir vegir og járnbrautir, háspennulínur 33 kV eða stærri, steinnámur, skurðir og miðlunarlón. Vatnsmiðlun (þar sem rennsli er seinkað eða því flýtt, t.d. með miðlunarlóni) telst líka til meiri háttar inngripa og þar er vatnasviðið flokkað sem raskað alveg til sjávar. Í tillögum starfshópsins sem vann þá skilgreiningu á víðernum sem náttúruverndarlög nr. 44/1999 byggja á, kemur fram að rústir og fornminjar, þar sem mjög lítil ummerki eru um mannvist, þurfa ekki að koma í veg fyrir að svæði sé skilgreint sem víðerni. Sama gildir um gangnamannakofa og sæluhús. Akstur skuli hins vegar takmarka eins og frekast er kostur. Að öðru leyti vildi starfshópurinn takmarka víðerni við óbyggt land þar sem maðurinn hefur ekki bein áhrif á ásýnd lands eða lífríki, dreifing lífvera er óháð athöfnum mannsins og mannvirkjum og umferð er haldið í lágmarki.

Í gildandi náttúruverndarlögum eru ósnortin víðerni skilgreind sem svæði þar sem ekki gætir beinna ummerkja mannsins og náttúran fær að þróast án álags vegna mannlegra umsvifa, er í a.m.k. 5 km fjarlægð frá mannvirkjum og öðrum tæknilegum ummerkjum, s.s. raflínum, orkuverum, miðlunarlónum og þjóðvegum, er a.m.k. 25 km^2 að stærð eða þannig að hægt sé að njóta þar einveru og náttúrunnar án truflunar af mannvirkjum eða umferð vélknúinna farartækja á jörðu. Íslenska orðavalið er að sumu leyti óheppilegt og felur í raun í sér miklu strangari skilgreiningu á víðernum en viðtekið er annars staðar. Í löggjöf annarra landa er fyrst og fremst miðað við sýnileg ummerki um umsvif mannsins, t.d. byggingar, miðlunarlón, flugvelli og raflínur, en ekki gerð sú krafa að landið sé raunverulega ósnortið af umsvifum mannsins. Það er til dæmis ekki hægt með núverandi þekkingu að flokka miðhálendi Íslands í náttúrulegar auðnir og land sem blásið hefur upp eftir landnám af mörgum samverkandi ástæðum, meðal annars fyrir óbein áhrif mannsins. Nær væri því að tala um óbyggð víðerni fremur en ósnortin.

Miðhálendi Íslands er líklega stærsta svæðið sem eftir er í Evrópu (utan Svalbarða) sem aldrei hefur verið numið af mönnum. Stór hluti þess hefur náttúrulegt yfirbragð með fáum og dreifðum mannvirkjum en vegslóðar eru víða. Gróðurfarssaga miðhálendisins er enn lítt þekkt og ekki vitað með neinni sæmilegri vissu

Flæðiengi í friðlandinu í Þjórsárverum.

hvar mörk samfellds gróðurs inn til landsins lágu við landnám.[158] Þó er ólíklegt að land ofan við 700 m hæð hafi borið mikinn samfelldan gróður. Utan gosbeltisins teygir gróður sig víða samfellt frá láglendi og langt inn á hálendi og þar verða víðáttumiklar, grónar heiðar. Um miðbik landsins, á hinu virka gosbelti, sleppir samfelldum gróðri oft að mestu við hálendisbrúnina og ofan hennar taka við lítt grónar auðnir með einangruðum gróðurvinjum sem oftast liggja í lægðum í landinu og þar sem vatnsstaða er há og stöðug. Landslag er víða afar sérstakt á þessu landi. Víðsýni er mikið og bæði litir og form oft óvenjuleg. Sum þessara svæða eiga sér hugsanlega hvergi hliðstæðu annars staðar á jörðinni. Miðhálendi Íslands er lítið að stærð miðað við hinar miklu óbyggðu víðáttur Alaska og norður Kanada og hér er ekki hægt að fylgjast með stórum villtum rándýrum eða fjölbreyttum og stórum stofnum grasbíta (nema þá hreindýrum á Austurlandi en þau teljast ekki til innlendrar fánu landsins). Sérstaða íslenskra víðerna felst fyrst og fremst í fjölbreyttu og óvenjulegu landslagi og á miðhálendinu einnig í miklu víðsýni.

Ástand og þróun

Á síðustu áratugum eru það fyrst og fremst framkvæmdir tengdar orkunýtingu sem höggvið hafa stór skörð í íslensk víðerni. Áhrifasvæði Kárahnjúkavirkjunar var t.d. talið um 2.900 km^2 eða tæplega 3% landsins í matsskýrslu[159] og tæpur þriðjungur þess á lítt snortnum víðernum norðan Vatnajökuls. Virkjunar- og veituframkvæmdir hafa umbylt landslagi austan Þjórsár frá byggð og næstum inn að miðju landsins. Á Norðurlandi eru lón og veituskurðir á vatnasviði Blöndu og rannsóknaboranir hafa valdið miklu raski á lítt snortnu landi við Þeistareyki norðan Mývatns. Allar stærri vatnsaflsvirkjanir á Íslandi byggja á virkjun jökulvatns með miðlunarlónum sem oftast eru staðsett ofan hálendisbrúnarinnar og meðfylgjandi skurðum og stíflum. Nánast ógerningur er að fela slík mannvirki og raflínur þeim tengdar í opnu landslagi hálendisins og form þeirra og línur stinga í stúf við náttúruleg landslagsform. Virkjun jarðhita fylgja borplön, uppbyggðir vegir, oft

158 Sjá þó t.d. Steindór Steindórsson 1994. Gróðurbreyting frá landnámi. Í: *Gróður, jarðvegur og saga.* Rit Landverndar 10 (ritstj. Hreggviður Norðdahl). Landvernd, bls. 11–51.

159 *Kárahnjúkavirkjun allt að 750 MW. Mat á umhverfisáhrifum*. Landsvirkjun 2001, sjá bls. 23.

námur, affallslón, raflínur, pípur og hávaði. Orkunýting samrýmist því illa eða alls ekki þeirri upplifun sem sóst er eftir í víðernum.

Önnur ógn við íslensk víðerni er akstur, fyrst og fremst ferðamanna, utan vega sem nú þegar hefur skilið eftir sig óskipulegt kraðak bílfara og slóða mjög víða á miðhálendinu. Á síðustu árum hefur svo akstur torfæruökutækja bæst við. Sjónræn áhrif bílslóða eru mismikil, og fara m.a. eftir því hvernig þeir liggja í landinu, á hvaða undirlagi þeir eru og hversu oft þeir hafa verið eknir.

Einkaskálar, ýmist læstir eða opnir, hafa á síðustu áratugum verið reistir víða í óbyggðum, sumir innan friðlýstra svæða. Ferðamannastraumur hefur aukist mikið á síðustu árum og sumir vinsælir ferðamannastaðir eru nú taldir nálægt þolmörkum.

Æskilegar verndaraðgerðir

Ósnortin víðerni eru skilgreind í núgildandi náttúruverndarlögum en engin ákvæði eru um verndun þeirra og ekkert svæði á Íslandi er nú friðlýst sem víðerni, þ.e. samsvarandi flokki Ib *Wilderness area*[160] í hinni alþjóðlegu flokkun IUCN fyrir friðlýst svæði. Lengi hefur verið reynt að sporna við akstri utan vega og ákvæði þar að lútandi hafa t.d. verið í náttúruverndarlögum í 40 ár. Margar stofnanir og samtök hafa vakið athygli á þeim spjöllum sem slíkur akstur veldur.[161] Viðhorfsbreyting hefur þó látið á sér standa og ljóst að ef vernda á stór óbyggð svæði sem víðerni, þ.e. sem mest án sýnilegra mannvirkja og hávaða frá vélknúinni umferð, þarf að vinna markvissar að því en hingað til.

160 http://www.iucn.org/about/work/programmes/pa/pa_products/wcpa_categories/

161 *Ávallt á vegi. Aðgerðaáætlun til að draga úr náttúruspjöllum af völdum utanvegaaksturs.* Umhverfisráðuneytið 2010; Sjá og t.d. vef Umhverfisstofnunar: http://www.ust.is/einstaklingar/nattura/akstur-utan-vega/ og Vegagerðarinnar: http://www.vegagerdin.is/upplysingar-og-utgafa/frettir/nr/2148.

4

Skuldbindingar Íslands samkvæmt alþjóðasamningum og fleiri samningum

4. Skuldbindingar Íslands samkvæmt alþjóðasamningum og fleiri samningum

4.1 Inngangur

Á undanförnum árum og áratugum hefur Ísland gerst aðili að ýmsum alþjóðasamningum og svæðisbundnum samningum á sviði náttúruverndar sem hafa verður hliðsjón af við endurskoðun náttúruverndarlaga. Helstu samningar sem hér hafa þýðingu eru:

- Samningur um líffræðilega fjölbreytni,
- Ramsar-samningurinn um votlendi sem hefur alþjóðlegt verndargildi, einkum fyrir fugla,
- Bernarsamningur um villtar plöntur og dýr og búsvæði þeirra í Evrópu,

Að auki má nefna Cites – Samning um alþjóðaverslun með tegundir dýra og plantna sem eru í útrýmingarhættu, tilskipanir ESB sem teknar hafa verið upp í EES-samninginn, svo sem vatnatilskipunina og tilskipun um umhverfisábyrgð, og Árósasamning um aðgang að upplýsingum, þátttöku almennings í ákvarðanatöku og aðgang að réttlátri málsmeðferð í umhverfismálum. Hér á eftir verður fjallað í örstuttu máli um skuldbindingar Íslands samkvæmt framangreindum samningum. Einnig verður vikið að ýmsum samningum sem varða vernd lífríkis hafsins.

4.2 Samningur um líffræðilega fjölbreytni

Samningur um líffræðilega fjölbreytni er alþjóðasamningur um náttúru- og tegundavernd og byggir á hugmyndafræði sjálfbærrar þróunar. Hann var lagður fram til undirritunar á Ríó-ráðstefnu Sameinuðu þjóðanna 1992 en hann öðlaðist gildi að því er Ísland varðar árið 1994.

Líffræðileg fjölbreytni, eins og hún er skilgreind í samningnum, spannar breytileika á öllum skipulagsstigum lífsins, frá erfðavísum og tegundum til vistkerfa, þar með talið þeirra sem maðurinn hefur mótað. Líffræðileg fjölbreytni spannar með öðrum orðum alla lifandi náttúru, einingarnar sem hún er byggð úr, birtingarformin sem hún tekur og þá lífrænu og ólífrænu ferla sem móta hana.[162]

162 *Líffræðileg fjölbreytni. Stefnumörkun Íslands um framkvæmd Samningsins um líffræðilega fjölbreytni.* Reykjavík 2008, bls. 6.

Fjölbreyttur blómgróður.

Þistill og húshumla.

Brönugrös í Miðvík, Aðalvík.

Í inngangsorðum samningsins kemur fram að samningsaðilar „[geri] sér ljóst gildi líffræðilegrar fjölbreytni í sjálfu sér sem og vistfræðileg, erfðafræðileg, félagsleg, efnahagsleg, vísindaleg, mennta- og menningarleg, útivistar- og fagurfræðileg gildi líffræðilegrar fjölbreytni og efnisþátta hennar". Meginmarkmið samningsins er vernd líffræðilegrar fjölbreytni, sjálfbær nýting efnisþátta hennar og sanngjörn og réttlát skipting þess hagnaðar sem stafar af nýtingu erfðaauðlinda.

Vinnulag samningsins um líffræðilega fjölbreytni kristallast í svokallaðri vistkerfisnálgun, en hún samþættir hugmyndafræði náttúruverndar og sjálfbærrar þróunar við stjórnun og nýtingu lands og náttúrulegra auðlinda. Á leiðtogafundinum um sjálfbæra þróun, í Jóhannesarborg árið 2002, var hugtakið skýrt sem auðlindanýting sem byggir á vísindalegri þekkingu á viðkomandi vistkerfi, eftirliti með ástandi þess og samræmdri heildarstjórnun á athöfnum manna til að viðhalda því ósköpduðu. Á fundinum settu ríki heims sér það markmið að stuðla að því að slík vinnubrögð verði almennt tekin upp eigi síðar en 2010.[163]

Aðild Íslands að samningnum um líffræðilega fjölbreytni hefur í för með sér viðamiklar skuldbindingar sem miða að því að tryggja að markmiðum samningsins verði náð. Samningurinn kveður þó skýrt á um að hvert aðildarríki hafi óskoraðan rétt yfir verndun og nýtingu eigin lífríkis. Í samningnum er m.a. lögð áhersla á að samningsaðilar greini efnisþætti líffræðilegrar fjölbreytni sem mikilvægir eru fyrir vernd hennar og sjálfbæra notkun og vakti þá með sýnatöku og annarri tækni, sbr. 7. gr. Einnig að ríkin greini ferli og þá flokka starfsemi sem hafa, eða eru líklegir til að hafa veruleg skaðleg áhrif á vernd og sjálfbæra notkun líffræðilegrar fjölbreytni. Í áttundu grein samningsins er fjallað um ýmsar þær aðgerðir sem samningsaðilum er ætlað að grípa til, m.a. að koma á kerfi verndarsvæða, stuðla að vernd vistkerfa, náttúrulegra búsvæða og viðhaldi lífvænlegra tegundastofna í náttúrulegu umhverfi og koma í veg fyrir að fluttar séu inn erlendar tegundir sem ógna vistkerfum, búsvæðum eða tegundum. Þá er sérstaklega tekið fram um skyldur samningsaðila til að móta eða viðhalda nauðsynlegri lagasetningu til verndar tegundum og stofnum sem eru í hættu.

Samningurinn er rammasamningur en ráðstefna samningsaðila sem haldin er annað hvert ár hefur eftirlit með framkvæmd hans og getur tekið ákvarðanir, gert áætlanir og sett fram tilmæli sem þörf þykir á til að markmiðum samningsins verði náð. Meðal annars hafa verið samþykktar aðgerðaáætlanir um vernd líffræðilegrar fjölbreytni innan helstu vistkerfa jarðar, þar á meðal í ferskvatni, sjó og á strandsvæðum. Aðildarríki samningsins hafa samþykkt stefnu um framkvæmd hans og nær núgildandi stefna til ársins 2050 og henni fylgir framkvæmdaáætlun til ársins 2020.

Framkvæmd samningsins grundvallast að hluta á sjálfstæðum bókunum sem taka til ákveðinna málefna. Bókunin um erfðabreyttar lífverur, Kartagena bókunin,

163 Sama heimild, bls. 7.

öðlaðist gildi árið 2003 en hún tekur til markaðssetningar, notkunar, dreifingar og flutnings á erfðabreyttum lífverum. Nýverið var samþykkt önnur bókun við samninginn sem líklegt er að muni taka gildi árið 2012 og fjallar hún um aðgang að erfðaauðlindum til nýtingar þeirra sem og skiptingu hagnaðar af nýtingunni.

4.3 Ramsar-samningurinn um votlendi sem hefur alþjóðlegt verndargildi, einkum fyrir fugla

Ramsar-samningurinn var gerður árið 1971 og gerðist Ísland aðili að honum árið 1977. Breytingar voru gerðar á samningnum árið 1982 og 1987 (sjá Stjtíð. C-deild nr. 10/1986 og 19/1993). Í inngangsorðum Ramsar-samningsins er lögð áhersla á mikilvægi votlenda fyrir vatnsmiðlun, fyrir sérkennilegan gróður og dýralíf, og þá sérstaklega votlendisfugla. Þá kemur fram að litið sé á votlendi sem náttúruauðlind sem hafi mikið hagrænt, menningarlegt og vísindalegt gildi og sé mikilvæg til útivistar.

Samningurinn leggur aðildarríkjum þær skyldur á herðar að tilnefna votlendissvæði á skrá samningsins yfir alþjóðlega mikilvæg votlendissvæði. Nú eru þrjú Ramsar-svæði hér á landi, þ.e. Mývatn-Laxá, Þjórsárver og Grunnafjörður, og tvö til viðbótar hafa verið tilnefnd á skrá samningsins, Guðlaugstungur og Snæfells- og Eyjabakkasvæðið. Þá er unnið að tilnefningu votlendis í Andakíl á lista Ramsar-samningsins. Upphafið að því var tillaga um að tilnefna friðland blesgæsa á Hvanneyri sem Ramsar-svæði sem leiddi til þess að friðlýsta svæðið var stækkað verulega í febrúar 2011 og nær það nú yfir votlendi í Andakíl.

Aðildarríkjunum ber að stuðla að vernd votlenda sem eru á skránni svo og skynsamlegri nýtingu votlenda innan lögsögu sinnar svo sem unnt er. Enn fremur skulu aðildarríkin móta og framkvæma skipulag þannig að stuðlað sé að verndun votlenda og votlendisfugla með því að stofna friðlönd á votlendum, hvort heldur þau eru á skránni eða ekki, og sjá um að gæsla þeirra sé fullnægjandi. Þá er lögð áhersla á rannsóknir, miðlun upplýsinga og samvinnu ríkja.

Ráðstefna aðila er haldin þriðja hvert ár og er ráðgefandi um atriði sem varða samninginn og getur samþykkt tilmæli og ályktanir varðandi framkvæmd hans.

Fjölbreyttur gróður í Hafnarfirði.

4.4 Bernarsamningur um villtar plöntur og dýr og búsvæði þeirra í Evrópu

Bernarsamningurinn var gerður árið 1979 en hann öðlaðist gildi að því er Ísland varðar 1993. Samningurinn er í vörslu Evrópuráðsins. Í inngangsorðum hans er lögð áhersla á að villtar plöntur og dýr séu arfleifð náttúrunnar með margs konar gildi. Þau hafi gildi í sjálfu sér en einnig fagurfræðilegt, vísindalegt, menningarlegt og efnahagslegt gildi og séu mikilvæg fyrir útivist. Því beri nauðsyn til að viðhalda þessum náttúrugæðum og afhenda þau komandi kynslóðum. Einnig kemur fram að samningsaðilar viðurkenni nauðsynlegt hlutverk villtra plantna og dýra til að viðhalda lífrænu jafnvægi í náttúrunni og geri sér grein fyrir því að verndun lífsvæða sé snar þáttur í friðun og verndun villtra plantna og dýra.

Markmið samningsins er að vernda villtar plöntur og dýr og lífsvæði þeirra og er sérstök áhersla lögð á tegundir sem hætt eru komnar eða eru viðkvæmar. Samningnum fylgja fjórir viðaukar. Í viðauka I er listi yfir plöntutegundir sem þarfn-

ast sérstakra og strangra verndaraðgerða og í viðauka II er sams konar listi yfir dýrategundir. Viðauki III tekur til dýrategunda sem ekki þarfnast jafn víðtækrar verndar og í viðauka IV er fjallað um óheimilar veiðiaðferðir og óheimila nýtingu.

Í II. kafla samningsins er fjallað um verndun lífsvæða og segir í 4. gr. að sérhver samningsaðili skuli gera viðeigandi og nauðsynlegar lagalegar og stjórnarfarslegar ráðstafanir til að tryggja verndun lífsvæða villtra plöntu- og dýrategunda, einkum þeirra sem tilgreindar séu í viðaukum I og II og til að vernda lífsvæði sem séu í hættu. Samningsaðilar skuldbinda sig til að veita sérstaka vernd svæðum sem mikilvæg eru fartegundum sem taldar eru upp í viðaukum og eru vel staðsett með tilliti til farleiða sem vetrardvalarstaðir, viðkomustaðir, fæðusvæði, fengi- og varpsvæði eða fellisvæði.

Sérstök ákvæði um verndun tegunda eru í III. kafla samningsins. Að því er varðar villtar dýrategundir eru misjafnlega ströng friðunarákvæði eftir því hvaða viðauka tegundirnar falla undir. Ákvæðin lúta m.a. að veiðibanni eða takmörkun veiða, verndun fengi- og varpsvæða og banni við eða stjórn á verslun með þessi dýr.

Fastanefnd samningsins fundar einu sinni á ári og tekur ákvarðanir í formi tilmæla.

4.5 CITES-samningurinn

CITES-samningurinn er alþjóðlegur samningur um stjórnun og eftirlit með alþjóðlegri verslun með tegundir plantna og dýra sem taldar eru í útrýmingarhættu. Tilgangur samningsins er að tryggja verndun tegunda plantna og dýra og að ekki sé gengið of nærri tegundum sem verslað er með á alþjóðamarkaði. Samningurinn setur ýmsar reglur og skilyrði fyrir viðskiptum með viðkomandi tegundir sem aðildarríkjum samningsins ber að framfylgja. Sumar tegundir er bannað að versla með alþjóðlega en verslun með aðrar tegundir er leyfð að uppfylltum tilteknum skilyrðum.

Ísland gerðist aðili að CITES-samningnum í janúar árið 2000. Þrjú ráðuneyti bera ábyrgð á samningnum hér á landi, yfirumsjón er í höndum utanríkisráðuneytisins en umhverfisráðuneytið og sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið hafa umsjón með framkvæmd samningsins. Umhverfisstofnun er umsjónaraðili með framkvæmd samningsins og Náttúrufræðistofnun Íslands er vísindalegur ráðgjafi varðandi skuldbindingar sem lúta að plöntu- og dýrategundum sem ekki teljast til nytjastofna sjávar, en nytjastofnar sjávar eru á könnu sjávarútvegsráðuneytis, Fiskistofu og Hafrannsóknastofnunarinnar.

4.6 EES-samningurinn

EES-samningurinn var undirritaður árið 1992 og tók gildi í byrjun árs 1994. Með EES-samningnum gekkst Ísland undir þá skuldbindingu að innleiða í landsrétt gildandi reglur Evrópusambandsins á þeim sviðum sem samningurinn tekur til. Auk meginsviða samningsins sem varða svokallað fjórfrelsi tekur samningurinn m.a. til umhverfismála og hafa fjöldamargar gerðir Evrópusambandsins um mengun, loftslag, vatn og úrgang verið innleiddar í íslenskan rétt. Náttúruvernd fellur hins vegar ekki undir EES-samninginn og því hafa gerðir sambandsins um það efni ekki verið teknar upp í löggjöf hér á landi. Hér á eftir verður fjallað um tvær tilskipanir ESB á sviði umhverfismála sem skipta miklu máli fyrir náttúruvernd. Annars

vegar er um að ræða vatnatilskipun ESB en ákvæði hennar hafa verið lögfest hér á landi með lögum um stjórn vatnamála nr. 36/2011. Hins vegar er hér vísað til tilskipunar um umhverfisábyrgð en frumvarp til laga sem felur í sér innleiðingu tilskipunarinnar í íslenskan rétt var lagt fyrir Alþingi á nýliðnu löggjafarþingi 2010–2011. Frumvarpið var þó ekki afgreitt.[164]

4.6.1 Vatnatilskipun ESB

Vatnatilskipunin (tilskipun um aðgerðaramma Bandalagsins um stefnu í vatnsmálum 2000/60/EB) er ein af mikilvægustu tilskipunum Evrópusambandsins á sviði umhverfismála. Hún byggir á nokkrum meginreglum umhverfisréttar, t.d. reglunni um fyrirbyggjandi aðgerðir, reglunni um lausn við upptök og greiðslureglunni. Í fyrsta lið inngangsorða tilskipunarinnar er settur fram megingrundvöllur stefnunnar með orðunum: „Vatn er ekki eins og hver önnur verslunarvara heldur arfleifð sem ber að vernda, standa vörð um og fara með sem slíka."

Meginmarkmið vatnatilskipunarinnar er að vernda vatn og vatnasvæði sem og vistkerfi í vötnum og vistkerfi sem tengjast vötnum. Einnig miðar hún að því að tryggja sjálfbæra vatnsnotkun. Tilskipunin gerir ráð fyrir samþættingu í stjórn vatnamála og að fjallað verði um vatnamál heildstætt innan stjórnsýslusvæða sem miðast við vatnasvið en ekki hefðbundin stjórnsýslumörk. Litið skal á yfirborðsvatn, grunnvatn og strandsjó í heild og skal vatnsverndin taka mið af vatnsmagni, lífríki, efnainnihaldi og umgerð vatna. Vatnatilskipunin setur fram það ástandsmarkmið að komið sé í veg fyrir að vatnsgæði rýrni meira en orðið er og að unnið sé að því að bæta ástand vatna. Framkvæmdin byggir á ítarlegri skráningu og flokkun vatna eða vatnshlota og mati á ástandi þeirra sem og vöktun vatnsgæðanna. Það gagnasafn sem fæst með þessum aðgerðum myndar þann þekkingargrunn sem stjórnvöld eiga að byggja ákvarðanir sínar á en þær verða að samrýmast markmiðum tilskipunarinnar. Lögð er áhersla á að hagsmunaaðilar og almenningur taki virkan þátt í framkvæmd tilskipunarinnar, ekki síst við gerð vatnaáætlana fyrir vatnaumdæmi.

4.6.2 Tilskipun um umhverfisábyrgð

Tilskipun um umhverfisábyrgð[165] (2004/35/EB) var tekin í EES-samninginn með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 17/2009 5. febrúar 2009. Fyrirvari var gerður af Íslands hálfu hvað varðar vísanir tilskipunarinnar í tilskipanir 79/409/EBE um verndun villtra fugla og 92/43/EBE um vernd vistgerða (natural habitat) og villtra plantna og dýra. Þessar tilskipanir falla ekki undir EES-samninginn og hafa því ekki verið innleiddar í íslenskan rétt.

Markmið tilskipunar um umhverfisábyrgð er að setja ramma um ábyrgð vegna umhverfistjóns og byggir hún á einni af meginreglum umhverfisréttar, greiðslureglunni (polluter pays principle). Rekstraraðila sem veldur umhverfistjóni eða yfirvofandi hættu á slíku tjóni er samkvæmt ákvæðum tilskipunarinnar bæði skylt að gera ráðstafanir til að koma í veg fyrir yfirvofandi tjón og bæta úr tjóni sem orðið hefur og greiða kostnað af þeim ráðstöfunum. Hugtakið umhverfistjón er

164 139. lþ. 2010–2011, 299. mál, þskj. 345.
165 Tilskipunin ber yfirskriftina tilskipun um umhverfisábyrgð í tengslum við varnir gegn umhverfistjóni og úrbætur vegna þess.

skilgreint sem tjón á vernduðum tegundum og vistgerðum (natural habitat) og vatni og landi.[166]

4.7 Árósasamningurinn

Árósasamningurinn er í grunninn svæðisbundinn umhverfissamningur sem gerður var á vegum efnahagsnefndar Evrópu (United Nations Economic Commission for Europe). Aðildarríki hans eru yfir 40 talsins en auk þess á Evrópusambandið aðild að honum. Segja má að samningurinn tengi á ákveðinn hátt saman umhverfismál og mannréttindi þar sem hann byggist á því að fullnægjandi verndun umhverfisins sé nauðsynleg fyrir velferð mannsins og til að hann geti notið grundvallarmannréttinda. Samningurinn leggur skyldur á ríkin að tryggja almenningi ákveðin réttindi svo að hann geti haft áhrif á ákvarðanatöku sem snertir umhverfið.[167] Réttindin mynda þrjár stoðir samningsins. Fyrsta stoðin mælir fyrir um skyldur ríkja til að tryggja að almenningur hafi aðgang að upplýsingum um umhverfismál. Önnur stoðin skyldar ríkin til að tryggja almenningi rétt til þátttöku í undirbúningi að ákvörðunum sem snerta umhverfið. Þriðja stoðin snýr svo að skyldu ríkja til að tryggja almenningi réttláta málsmeðferð í málum sem varða umhverfið.

Evrópusambandið er aðili að Árósasamningnum og hafa verið gerðar breytingar á löggjöf þess í tengslum við fullgildingu hans. Ýmsar gerðir sem samþykktar hafa verið í þessu sambandi og varða fyrstu og aðra stoð samningsins hafa verið teknar upp í EES-samninginn og innleiddar í íslenskan rétt.[168]

Á yfirstandandi þingi var lögð fram á Alþingi þingsályktunartillaga um fullgildingu Árósasamningsins.[169] Einnig voru lögð fram tvö lagafrumvörp sem tengjast samningnum. Annars vegar frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna fullgildingar Árósasamningsins[170] og frumvarp til laga um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála.[171] Frumvörpin fela m.a. í sér að almenningur getur borið ákvarðanir sem varða mikilvæga umhverfishagsmuni undir sjálfstæða og óháða úrskurðarnefnd og leitað virkra úrræða til að tryggja verndarhagsmuni umhverfisins. Fyrrnefnda frumvarpið felur m.a. í sér breytingar á náttúruverndarlögum nr. 44/1999, lögum um verndun Mývatns og Laxár í Suður-Þingeyjarsýslu nr. 97/2004 og lögum um vernd Breiðafjarðar nr. 54/1995. Hvorki náðist að ljúka afgreiðslu þingsályktunartillögunnar né frumvarpanna fyrir þingfrestun í júní.

4.8 Ýmsir aðrir samningar

4.8.1 Hafréttarsamningur Sameinuðu þjóðanna og úthafsveiðisamningurinn

Hafréttarsamningurinn er fyrsti og eini heildstæði alþjóðasamningurinn á sviði hafréttar og voru með honum ýmist staðfestar gildandi venjureglur eða settar nýj-

166 Sjá athugasemdir við frumvarp til laga um umhverfisábyrgð, 139. lþ. 2010–2011, 299. mál, þskj. 345.
167 Sjá athugasemdir við frumvarp til laga um breytingu á lögum vegna fullgildingar Árósasamningsins, 139. lþ. 2010–2011, 708. mál, þskj. 1277.
168 Þar má nefna tilskipun 2003/4/EB um aðgang almennings að upplýsingum um umhverfismál og var hún innleidd í íslenskan rétt með lögum nr. 23/2006 um upplýsingarétt um umhverfismál. Einnig tilskipun 2001/42/EB um mat á áhrifum tiltekinna skipulags- og framkvæmdaáætlana á umhverfið en hún var innleidd í íslenskan rétt með lögum nr. 105/2006 um umhverfismat áætlana.
169 139. lþ. 2010–2011, 678. mál, þskj. 1195.
170 139. lþ. 2010–2011, 708. mál, þskj. 1227.
171 139. lþ. 2010–2011, 709. mál, þskj. 1228.

ar reglur um öll not hafsins. Samningurinn tekur til allra hafsvæða auk loftrýmisins yfir þeim og hafsbotnsins og botnlaganna undir þeim. Hann hefur m.a. að geyma ákvæði um landhelgi, efnahagslögsögu, landgrunn, úthafið og alþjóðlega hafsbotnssvæðið, um verndun og nýtingu lífrænna auðlinda hafsins, þ.m.t. um réttindi strandríkja og annarra ríkja til fiskveiða og annarrar auðlindanýtingar og um verndun gegn mengun hafsins.

Skötufjörður og Vigur.

Úthafsveiðisamningurinn kveður á um framkvæmd og útfærslu ákvæða hafréttarsamningsins um fiskistofna sem bæði er að finna innan efnahagslögsögu strandríkja og í úthafinu. Samningurinn skapar ramma um samstarf strandríkja og úthafsveiðiríkja um fiskveiðistjórnun sem fram fer innan svæðisbundinna stofnana. Aðildarríki úthafsveiðisamningsins eru 78 en Ísland fullgilti samninginn árið 1997.

4.8.2 OSPAR samningurinn

OSPAR samningurinn öðlaðist gildi árið 1998. Honum er ætlað að draga úr og koma í veg fyrir mengun í Norðaustur Atlantshafi. Samningurinn gildir innan íslensku efnahagslögsögunnar og nær til hafsvæða sem liggja innan efnahagslögsögu margra helstu iðnríkja Evrópu en þaðan getur mengun borist með hafstraumum inn í íslenska lögsögu með ófyrirséðum afleiðingum. Með aðild að OSPAR öðluðust Íslendingar mikilvæg réttindi til að hafa áhrif á ástand hafsins á Norðaustur Atlantshafssvæðinu og það hvernig önnur ríki umgangast hafið. Samningurinn hefur fimm viðauka og öðlaðist sá síðasti, Viðauki V, gildi hér á landi árið 2001. Þessi viðauki fjallar um verndun og varðveislu vistkerfa og líffræðilegrar fjölbreytni hafsvæðanna sem samningurinn nær til. Síðustu misserin hefur verið unnið að verndun einstakra tegunda, bæði spendýra, fugla og fiska, sem og búsvæða. Einnig er unnið að því að koma á fót neti verndarsvæða á vegum samningsins. Aðildarlöndin tilnefna verndarsvæði innan sinnar lögsögu en einnig er unnið að stofnun verndarsvæða utan lögsögu aðildarríkjanna. Þannig voru stofnuð árið 2010 sex verndarsvæði sem teljast utan lögsögu ríkja, annað hvort alveg eða að hluta til. Með stofnun alþjóðlegra verndarsvæða utan lögsögu ríkja er brotið ákveðið blað í verndun hafsins.

4.8.3 Vernd lífríkis á norðurslóðum – CAFF

Samþykkt Norðurlandanna, Rússlands, Kanada og Bandaríkjanna um vernd lífríkis á norðurslóðum (Conservation of Arctic Flora and Fauna – CAFF) var gerð árið 1991 og var þá hluti af umhverfisverndaráætlun norðurskautsríkjanna átta fyrir svæðið. Samþykktin fellur nú undir starfssvið Norðurskautsráðsins sem stofnað var 1996 með umhverfisvernd og sjálfbæra þróun á norðurslóðum að leiðarljósi. Fjöldi sérfræðinganefnda starfar á vegum CAFF, en stærstu verkefnin eru annars vegar öflun þekkingar á stöðu líffræðilegrar fjölbreytni á Norðurskautssvæðinu og breytingar á henni (The Arctic Biodiversity Assessment – ABA) og hins vegar vöktunaráætlun fyrir lífríki norðurslóða í sjó, ferskvatni og á landi (Circumpolar Biodiversity Monitoring Program – CBMP).

5

Stefna stjórnvalda

5. Stefna stjórnvalda

5.1 Inngangur

Á síðasta áratug hefur verið unnið að stefnumótun stjórnvalda og áætlanagerð á ýmsum sviðum umhverfis- og náttúruverndar. Að ýmsu leyti markast stefnan af þeim margvíslegu skuldbindingum sem íslenska ríkið hefur undirgengist með aðild að alþjóðlegum samningum og aðild að Evrópska efnahagssvæðinu. Hér á eftir verður gerð grein fyrir helstu gögnum um stefnumörkun Íslands um hina ýmsu þætti náttúruverndar og einnig sagt frá framkvæmdaáætlunum sem gerðar hafa verið á grundvelli þeirra. Fyrst verður fjallað um stefnumörkun um sjálfbæra þróun í íslensku samfélagi frá 2002 og skýrslu um áherslur sem lagðar hafa verið í þessu efni fyrir tímabilið 2010–2013. Því næst verður gerð grein fyrir stefnumörkun Íslands um framkvæmd samningsins um líffræðilega fjölbreytni frá 2008 og framkvæmdaáætlun um líffræðilega fjölbreytni sem samþykkt var í ríkisstjórn í desember 2010. Þá verður vikið að gögnum sem hafa að geyma stefnumörkun ríkisstjórnar Íslands um loftslagsmál frá 2007 og um málefni hafsins 2004. Það skal haft í huga að síðastnefnd gögn voru unnin í tíð fyrri ríkisstjórna og endurspegla því hugsanlega ekki að öllu leyti stefnu sitjandi stjórnar. Fjallað verður stuttlega um náttúruverndaráætlun 2009–2013, landgræðsluáætlun og rammaáætlun um nýtingu náttúrusvæða með áherslu á vatnsafl og jarðhitasvæði að því leyti sem þessar áætlanir lýsa stefnu stjórnvalda og Alþingis í náttúruvernd. Þá verður gerð grein fyrir tillögum sérfræðinganefnda um stefnumótun um endurheimt votlendis og um vernd og endurheimt birkiskóga. Að lokum verður vikið að framkvæmdaáætlun Norrænu ráðherranefndarinnar í umhverfismálum 2009–2012.

5.2 Sjálfbær þróun

5.2.1 Stefnumörkun um sjálfbæra þróun í íslensku samfélagi

Ríkisstjórn Íslands samþykkti árið 2002 stefnumörkun um sjálfbæra þróun til ársins 2020 og bar hún yfirskriftina Velferð til framtíðar.[172] Plagginu var ætlað að mynda ramma um opinbera markmiðssetningu og umræðu um sjálfbæra þróun á Íslandi á komandi árum. Gert var ráð fyrir að hún yrði endurskoðuð reglulega og markmið og árangur rædd á Umhverfisþingum, sem reglulega yrði boðað til.

172 *Velferð til framtíðar. Sjálfbær þróun í íslensku samfélagi.* Stefnumörkun til 2020. Umhverfisráðuneytið 2002.

Kjarni stefnumörkunarinnar eru sautján markmið, sem eru sett fram undir fjórum yfirskriftum:

1) Heilnæmt og öruggt umhverfi,
2) Verndun náttúru Íslands,
3) Sjálfbær nýting auðlinda og
4) Hnattræn viðfangsefni.

Að því er varðar verndun náttúru Íslands eru sett fram þrjú undirmarkmið og gerð grein fyrir forgangsverkefnum í því sambandi:

- **Vernd lífríkis Íslands.**
  - Viðhaldið verði fjölbreytni tegunda og vistgerða.
  - Forðast verði eins og kostur er að skerða frekar votlendi, birkiskóga og önnur lykilvistkerfi landsins.
  - Unnið verði að endurheimt votlendis og annarra mikilvægra vistkerfa þar sem slíkt er talið mögulegt.
- **Vernd sérstæðra jarðmyndana.**
  - Lögð verði áhersla á verndun þeirra jarðmyndana sem eru sérstakar á svæðis-, lands- eða heimsvísu.
  - Gengið verði frá skipulegu yfirliti yfir jarðmyndanir á Íslandi sem verði grunnur að markvissri verndun þeirra.
- **Vernd víðerna.**
  - Tryggt verði að stór samfelld víðerni verði áfram að finna í óbyggðum Íslands.
  - Reynt verði að byggja mannvirki utan skilgreindra víðerna en þar sem slíkt er ekki mögulegt verði þess gætt að þau valdi sem minnstu raski og sjónmengun.

Stefnumörkunin byggði á víðtæku samráði milli sjö ráðuneyta og einnig var leitað athugasemda frá almenningi, félagasamtökum, atvinnulífi og sveitarfélögum við fyrstu drög hennar.

5.2.2 Áherslur 2010–2013

Framangreind stefnumörkun um sjálfbæra þróun hefur verið uppfærð og settar fram áherslur fyrir tímabilið 2010–2013.[173] Í skýrslunni er m.a. lögð áhersla á endurskoðun löggjafar um náttúruvernd.

Að því er varðar *vernd lífríkis* Íslands verður m.a. sjónum beint að vernd plöntusvæða og vistgerða á hálendinu sem og vernd sjaldgæfra tegunda háplantna, mosa og fléttna. Unnið verður að skrásetningu votlendissvæða og stækkun friðlandsins í Þjórsárverum. Þá er áformað að gera heildstæða áætlun um efnistöku á landi og í sjó.

Verkefni sem lúta að *vernd jarðmyndana* felast m.a. í vinnu að frekari viðmiðum fyrir markvissa verndun jarðmyndana fyrir gerð næstu náttúruverndaráætlunar 2014–2018. Einnig er markið sett á verndun háhitasvæða á grundvelli mats á verndargildi þeirra og niðurstaðna Rammaáætlunar um verndun og nýtingu náttúrusvæða.

173 *Velferð til framtíðar. Sjálfbær þróun í íslensku samfélagi. Áherslur 2010–2013.* Umhverfisráðuneytið 2010.

Reykjanesvirkjun í nútímahrauni.

Stuðla á að *vernd víðerna* m.a. með stækkun Vatnajökulsþjóðgarðs og lögð er áhersla á að við endurskoðun náttúruverndarlaga verði hugað sérstaklega að því að styrkja vernd víðerna og sérstæðra jarðmyndana. Einnig er lögð áhersla á að styrkja landslagsvernd.

Í stefnumörkuninni er einnig fjallað um *útivist og almannarétt*. Í því sambandi er m.a. áformað að styðja við rannsóknir og þróun aðferða til að meta þolmörk ferðamannastaða og bregðast við álagi á þá. Þá skal vinna markvisst að því að koma í veg fyrir akstur utan vega. Einnig er lögð áhersla á að við endurskoðun náttúruverndarlaga verði ákvæði um almannarétt styrkt.

5.2.3 Rammaáætlun um nýtingu náttúrusvæða með áherslu á vatnsafl og jarðhitasvæði

Árið 1997 samþykkti ríkisstjórnin framkvæmdaáætlun undir yfirskriftinni „Sjálfbær þróun í íslensku samfélagi. Framkvæmdaáætlun til aldamóta." Í áætluninni sagði m.a. að iðnaðarráðherra skyldi í samráði við umhverfisráðherra láta gera rammaáætlun til langs tíma um nýtingu vatnsafls og jarðvarma. Í mars 1999 kynnti ríkisstjórnin svo framkvæmdaáætlun undir kjörorðinu „Maður – nýting – náttúra; Rammaáætlun um nýtingu vatnsafls og jarðvarma." Þar kom fram að markmið áætlunarinnar væri að leggja mat á og flokka virkjunarkosti, jafnt vatnsafls og háhita. Þau sjónarmið sem byggt skyldi á væru m.a. orkugeta, hagkvæmni og annað þjóðhagslegt gildi. Samhliða skyldu metin áhrif þessara virkjunarkosta á náttúrufar, náttúru- og menningarminjar og á hagsmuni annarra sem nýttu þessi sömu gæði. Með þessu skyldi lagður grundvöllur að forgangsröðun virkjunarkosta með sjálfbæra þróun að leiðarljósi.

Vinnu við 1. áfanga rammaáætlunarinnar lauk í nóvember 2003 með skýrslu verkefnisstjórnar um niðurstöður áfangans. Þar voru teknir fyrir 19 vatnsorkukostir og 24 jarðhitakostir. Í skýrslu verkefnisstjórnarinnar var bent á að nokkuð skorti á þekkingu á þeim svæðum sem skýrslan náði til og lagt til að í 2. áfanga rammaáætlunar yrðu gögn sem stuðst var við í 1. áfanga endurbætt eftir þörfum og þróaðar frekar þær aðferðir sem beitt var við matið.[174]

174 *Skýrsla verkefnisstjórnar um 1. áfanga*, bls. 73–74.

Í skipunarbréfi þeirrar verkefnastjórnar sem skipuð var í september 2007 til að ljúka 2. áfanga rammaáætlunar sagði m.a.:

> Ríkisstjórnin hefur einsett sér að skapa sátt um vernd og nýtingu náttúrusvæða og leggur því áherslu á að ljúka sem fyrst rannsóknum á verndargildi þeirra og gildi til annarrar nýtingar, með sérstaka áherslu á mat á verndargildi háhitasvæða landsins og flokkun þeirra með tilliti til verndar og orkunýtingar.[175]

Einnig kemur fram að markmið rammaáætlunar sé að skapa faglegar forsendur fyrir ákvörðun um *vernd og nýtingu náttúrusvæða* með áherslu á vatnsafl og jarðhitasvæði. Þessi afmörkun verkefnisins felur í sér áherslubreytingu frá 1. áfanga því hér er fjallað bæði um vernd og nýtingu. Einnig er athyglinni beint að vernd og nýtingu *náttúrusvæða* í stað áherslunnar á virkjanakosti í fyrri afmörkun.[176] Í samræmi við þessar áherslubreytingar breyttist formlegt heiti áætlunarinnar í „Rammaáætlun um vernd og nýtingu náttúrusvæða með áherslu á vatnsafl og jarðhitasvæði".

Settir voru á laggirnar fjórir faghópar sérfræðinga sem lögðu grundvöll að röðun svæða út frá ólíkum forsendum og hagsmunum. Verksvið faghópanna voru:

I. Náttúra og menningarminjar.
II. Útivist, ferðaþjónusta og hlunnindi.
III. Efnahagsleg og félagsleg áhrif virkjana.
IV. Virkjunarkostir og hagkvæmni þeirra.

Faghóparnir hafa skilað niðurstöðum sínum og er nú nýlokið umsagnarferli vegna 2. áfanga rammaáætlunar. Þann 16. maí 2011 voru samþykkt á Alþingi lög um verndar- og orkunýtingaráætlun þar sem mótuð er lagaumgjörð um þá vinnu sem farið hefur fram við undirbúning að rammaáætlun. Í lögunum er staða áætlunarinnar skýrð gagnvart skipulagsáætlunum og veitingu opinberra leyfa, þ.m.t. rannsóknar-, nýtingar- og virkjunarleyfa. Einnig skapa lögin grundvöll fyrir áframhaldandi vinnu við mat og flokkun á virkjunarkostum.[177] Nánar er fjallað um lögin í kafla 6.2.4.

5.3 Líffræðileg fjölbreytni

5.3.1 Stefnumörkun Íslands um framkvæmd samningsins um líffræðilega fjölbreytni

Drög að stefnumörkun Íslands um framkvæmd samningsins um líffræðilega fjölbreytni voru unnin af nefnd á vegum umhverfisráðuneytis og var stefnumörkunin samþykkt af ríkisstjórn í ágúst 2008.[178] Henni er ætlað að skapa ramma um stefnu og aðgerðir stjórnvalda til að uppfylla skyldur ríkisins samkvæmt samningnum. Helstu markmið hennar eru að:

175 *Niðurstöður faghópa.* Kynningar- og umsagnarferli verkefnisstjórnar. Mars 2010, bls. 3.
176 *Niðurstöður faghópa*, bls. 3.
177 139. lþ. 2010–2011, 77. mál, þskj. 81.
178 *Líffræðileg fjölbreytni. Stefnumörkun Íslands um framkvæmd samningsins um líffræðilega fjölbreytni* 2008.

- efla þekkingu á íslensku lífríki með rannsóknum og skráningu gagna,
- efla vöktun líffræðilegrar fjölbreytni,
- tryggja verndun lífríkis í neti verndarsvæða,
- uppfæra válista og verndaráætlanir fyrir tegundir og stofna sem eru í hættu,
- endurheimta náttúruleg vistkerfi, m.a. birkiskóga og votlendissvæði,
- stuðla að öruggri umgjörð við ræktun og dreifingu erfðabreyttra lífvera,
- takmarka dreifingu ágengra framandi tegunda,
- setja reglur um aðgengi að erfðaauðlindum,
- vernda og nýta erfðabreytileika og erfðaauðlindir,
- auka menntun og almannafræðslu.

Hestfjörður við Ísafjarðardjúp.

5.3.2 Framkvæmdaáætlun um líffræðilega fjölbreytni

Í desember 2010 var samþykkt í ríkisstjórn áætlun um framkvæmd ofangreindrar stefnumörkunar um líffræðilega fjölbreytni. Samkvæmt henni er meðal annars talið nauðsynlegt að auka umfang vöktunar Náttúrufræðistofnunar Íslands, Hafrannsóknastofnunar, Landgræðslu ríkisins og annarra vöktunarstofnana á þurrlendi, ferskvatni og hafinu umhverfis landið svo hægt verði að fylgjast með þróun líffræðilegrar fjölbreytni og grípa til verndaraðgerða ef þörf reynist. Þá er meðal annars talið mikilvægt að sem fyrst verði gengið frá íslenskum vísum fyrir vöktun líffræðilegrar fjölbreytni sem sýna ástand lykilþátta lífríkisins. Meðal annarra verkefna sem tiltekin eru í áætluninni er:

- að setja á fót sérstaka vöktunaráætlun fyrir verndarsvæði til að meta árangur verndunar,
- að gera úttekt á óröskuðum votlendissvæðum landsins og vernda þau svæði sem hafa mesta sérstöðu og eru verndarþurfi,
- að uppfæra válista um plöntur og fugla og ljúka gerð válista um spendýr og smádýr og gera viðeigandi ráðstafanir til þess að vernda tegundir á válista,
- að vinna verndaráætlanir fyrir þær tegundir og stofna sem eru í mestri hættu,
- að vinna áætlun um endurheimt birkiskóga og votlendissvæða og eftir atvikum annarra vistkerfa og landsvæða sem eyðst hafa eða rýrnað að gæðum.

5.4 Loftslag og málefni hafsins

5.4.1 Stefnumörkun í loftslagsmálum

Stefnumörkun ríkisstjórnar Íslands í loftslagsmálum var samþykkt snemma árs 2007.[179] Hún mótast einkum af skuldbindingum ríkisins samkvæmt þeim alþjóðlegu samningum sem það hefur gerst aðili að. Þar er helst að nefna Rammasamning Sameinuðu þjóðanna um loftslagsbreytingar frá 1992 og Kýótó-bókunina við hann sem gekk í gildi 2005. Í inngangsorðum rammasamningsins er tekið fram að vaxandi styrkur gróðurhúsalofttegunda í andrúmsloftinu auki gróðurhúsaáhrifin í náttúrunni og kunni að skaða vistkerfi náttúrunnar og mannkynið. Þar er sérstaklega dregið fram mikilvægi og hlutverk viðtaka og geyma fyrir gróðurhúsalofttegundir, í vistkerfum á landi og í sjó. Einnig segir að samningsaðilar séu staðráðnir í að vernda loftslagskerfið fyrir núverandi og komandi kynslóðir.

Stefnumörkun ríkisstjórnarinnar felur í sér tillögur um tilteknar ráðstafanir á næstu árum í því skyni að minnka útstreymi gróðurhúsalofttegunda og auka bindingu kolefnis. Meðal þess sem lagt er til er:

- að draga úr útstreymi gróðurhúsalofttegunda frá samgöngum með almennum aðgerðum og með breytingum á skattlagningu,
- að tryggja að fyrirtæki í áliðnaði geri fullnægjandi ráðstafanir til þess að halda útstreymi flúorkolefna frá framleiðslunni í lágmarki,
- að leita leiða til að draga úr orkunotkun í fiskiskipaflotanum,
- að draga úr urðun úrgangs og útstreymi gróðurhúsalofttegunda frá urðunarstöðum,
- að auka bindingu kolefnis með skógrækt og landgræðslu.

Ríkisstjórn Íslands samþykkti í nóvember 2010 aðgerðaáætlun í loftslagsmálum en markmið hennar er að draga úr nettólosun gróðurhúsalofttegunda hér á landi svo stjórnvöld fái staðið við stefnu sína og skuldbindingar í loftslagsmálum.[180] Aðgerðaáætlunin felur í sér að dregið verði úr nettólosun um allt að 30% til ársins 2020 með tíu lykilaðgerðum. Meðal þessara aðgerða er aukin skógrækt og landgræðsla og endurheimt votlendis. Samkvæmt áætluninni mun binding kolefnis með skógrækt og landgræðslu verða sú einstaka aðgerð sem mestu mun skila.

5.4.2 Stefnumörkun um málefni hafsins

Samræmd stefnumörkun umhverfisráðherra, sjávarútvegsráðherra og utanríkisráðherra um málefni hafsins var samþykkt í ríkisstjórn árið 2004.[181] Í skýrslunni er sett fram stefnumótun um fjóra þætti:

- mengun hafsins og umhverfisbreytingar,
- lífríki hafsins og sjálfbæra nýtingu,
- hafsbotninn, siglingar og ferðaþjónustu,
- þróunarsamvinnu.

Að því er varðar lífríki hafsins og sjálfbæra nýtingu segir í skýrslunni að allt

179 Sjá: http://www.umhverfisraduneyti.is/utgefid-efni/nr/1015.
180 *Aðgerðaáætlun í loftslagsmálum.* Umhverfisráðuneytið 2010.
181 *Hafið. Stefna íslenskra stjórnvalda.* Reykjavík 2004, bls. 2.

frá því að Íslendingar hófu baráttu sína fyrir yfirráðum og stjórn hafsvæðisins við Ísland hafi meginmarkmið stjórnvalda verið að stýra sókn í lifandi auðlindir hafsins þannig að nýting og viðkoma þeirra væri í jafnvægi. Annað meginmarkmið í nýtingu auðlindarinnar hafi verið að hámarka afrakstur hennar og hið þriðja að tryggja eftir föngum atvinnu og byggð í landinu, sem meðal annars byggist á öflugum sjávarútvegi og þjónustu við hann.

Í skýrslunni er í þessu sambandi m.a. lögð áhersla á eftirfarandi þætti:

- að auka rannsóknir og þekkingu á vistkerfi hafsins,
- að samþætta þurfi auðlindanýtingu og umhverfisvernd með aukna áherslu á vistkerfisnálgun,
- að skilgreina þurfi þau hafsvæði sem teljast viðkvæm og fjölbreytt og sem ástæða er til að vernda,
- að vinna þurfi að gerð heildstæðrar löggjafar um eldi sjávardýra og að þar verði gætt sérstaklega að því að draga úr þeirri hættu sem vistkerfi hafsins getur stafað af eldinu,
- að taka þurfi tillit til hagsmuna líftækni við ákvörðunartöku er snýr að nýtingu og verndun auðlinda hafsins við Ísland og móta afstöðu til genabreyttra sjávarlífvera og hvernig eigi að fara með slíkar lífverur.

Í október 2004 skipaði sjávarútvegsráðherra nefnd til að kanna forsendur fyrir friðun viðkvæmra hafsvæða og skilaði hún skýrslu árið eftir.[182] Nefndin komst að þeirri niðurstöðu að ástæða væri til að loka eða friða tiltekin svæði þar sem botngerð þeirra þarfnaðist sérstakrar verndunar. Í kjölfarið var fimm kórallasvæðum lokað fyrir veiðum.[183] Nefndin taldi jafnframt æskilegt að lagaákvæði yrðu gerð skýrari og lagði til breytingu á 9. gr. laga nr. 97/1997, um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands.

5.5 Náttúruverndaráætlun

Í febrúar 2010 var samþykkt þingsályktun um náttúruverndaráætlun 2009–2013. Í athugasemdum við þingsályktunartillöguna segir að markmiðið með undirbúningi náttúruverndaráætlunar til fimm ára í senn sé að móta stefnu í náttúruvernd og í friðlýsingum mikilvægra náttúruminja. Um leið verði verndun náttúru Íslands markvissari, markaðar séu skýrar áherslur fyrir val svæða til friðunar og við undirbúning áætlunarinnar sé m.a. tekið mið af alþjóðlegum samningum sem Ísland er aðili að og áherslum og skuldbindingum sem þeim fylgja.[184]

Náttúruverndaráætlunin felur í sér að fram til 2014 skuli unnið að friðlýsingu 11 svæða til að „stuðla að traustri verndun íslenskrar náttúru og framkvæmd alþjóðlegra samninga um náttúruvernd hér á landi".[185] Að auki er stefnt að því að friðlýsa þau svæði sem eftir standa á náttúruverndaráætlun 2004–2008.

Í athugasemdum við þingsályktunartillöguna segir að áætlunin sé byggð á sömu hugmyndafræði og aðferðafræði og notuð var við undirbúning fyrstu náttúruverndaráætlunarinnar, en áherslur í vali svæða séu hins vegar aðrar. Megin-

182 *Friðun viðkvæmra hafsvæða við Ísland.* Reykjavík 2005.
183 Reglugerð nr. 1140/2005 um verndun kóralsvæða við suðurströndina. Friðun svæðanna byggist á 9. gr. laga nr. 79/1997, um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands.
184 138. lþ. 2009–2010, 200. mál, þskj. 224.
185 138. lþ. 2009–2010, 200. mál, þskj. 654.

Forn birkiskógur í Viðey Þjórsá.

áhersla sé lögð á tegundir lífvera, bæði plantna og dýra, í hættu, friðun ákveðinna svæða þar sem þær tegundir sem eru í mestri hættu finnast og fágætar og verðmætar vistgerðir á hálendinu.[186] Það er því vernd líffræðilegrar fjölbreytni sem er í forgrunni og byggt er á hugmyndinni um vistkerfisnálgun svo sem gert er í samningnum um líffræðilega fjölbreytni. Þannig er náttúruverndaráætlunin liður í framkvæmd samningsins um líffræðilega fjölbreytni og miðar að því að koma upp neti verndarsvæða, byggðu á faglegum forsendum, m.a. til þess að tryggja verndun náttúru og líffræðilegrar fjölbreytni.[187]

5.6 Landgræðsluáætlun

Þingsályktun um landgræðsluáætlun 2003–2014 var samþykkt á Alþingi í apríl 2002. Í athugasemdum við tillöguna er bent á að þrátt fyrir árangursríkt starf Landgræðslu ríkisins í áratugi eigi sér enn stað mikið jarðvegsrof og ástand jarðvegs og gróðurs sé víða í ósamræmi við möguleg gróðurskilyrði. Tryggja þurfi að landnýting verði alls staðar sjálfbær, þ.e. að ekki verði gengið á gæði landsins. Fram kemur að meginmarkmið landgræðslustarfsins séu:

- að stöðva hraðfara jarðvegsrof og gróðureyðingu og fyrirbyggja frekari eyðingu og landspjöll,
- að byggja upp gróður og jarðveg í samræmi við gróðurskilyrði og landnýtingarþörf,
- að öll landnýting verði sjálfbær,
- að binda kolefni í gróðri og jarðvegi til mótvægis við losun gróðurhúsalofttegunda.

Bent er á að eitt af þeim atriðum sem huga þurfi að í þessu sambandi sé að lög og reglugerðir sem snerta verndun gróðurs og jarðvegs verði samræmd, gerð markvissari og felld að ofangreindum markmiðum.[188] Hér má geta þess að umhverfisráðherra hefur skipað nefnd til að undirbúa gagngera endurskoðun laga um landgræðslu og er henni ætlað að skila greinargerð (hvítbók) um hvert skuli vera inntak og áherslur nýrrar löggjafar um landgræðslu í árslok 2011. Gert er ráð fyrir að drög að frumvarpi til nýrra landgræðslulaga verði tilbúin í árslok 2012.[189]

186 138. lþ. 2009–2010, 200. mál, þskj. 224.
187 138. lþ. 2009–2010, 200. mál, þskj. 654.
188 127. lþ. 2001–2002, 555. mál, þskj. 873.
189 Sjá frétt á vefsíðu umhverfisráðuneytisins http://www.umhverfisraduneyti.is/frettir/nr/1843

5.7 Tillögur sérfræðinganefnda um stefnumótun

5.7.1 Endurheimt votlendis

Árið 2006 kom út skýrsla Votlendisnefndar, Endurheimt votlendis 1996–2006. Lagði nefndin til að mörkuð yrði skýr opinber stefna um verndun og endurheimt votlendis á næstu áratugum. Í því sambandi lagði nefndin áherslu á eftirfarandi atriði:

- að votlendissvæðum yrði ekki raskað nema brýna nauðsyn bæri til,
- að mótaðar yrðu skýrar reglur um endurheimt votlendis,
- að endurheimt votlendis yrði meiri en næmi árlegri röskun á votlendi,
- að skoðaðir yrðu möguleikar á að nota endurheimt votlendis sem aðgerð til að mæta skuldbindingum þjóðarinnar gagnvart Kyoto-bókuninni,
- að stjórnvöld beittu sér fyrir því að endurheimt votlendis yrði einn af valkostum landeigenda hvað varðar grænar greiðslur í landbúnaði.

Ekki hefur verið mörkuð sérstök opinber stefna varðandi vernd og endurheimt votlendis eins og lagt er til í skýrslunni. Rétt er þó að minna á að fjallað er um votlendi í stefnumörkun um sjálfbæra þróun og stefnumörkun um framkvæmd samningsins um líffræðilega fjölbreytni. Í áætlun um framkvæmd síðastnefnda samningsins frá desember 2010 er lögð sérstök áhersla á votlendisvernd og endurheimt votlendis, sbr. kafla 5.3.2 hér að framan.

5.7.2 Vernd og endurheimt íslenskra birkiskóga

Í mars 2007 kom út skýrsla nefndar sem umhverfisráðherra skipaði þar sem settar voru fram tillögur um stefnu Íslands varðandi birkiskóga.[190] Var stefnt að því að tillögurnar kæmu að notum við mótun stefnu um líffræðilega fjölbreytni og við gerð náttúruverndaráætlunar. Tóku tillögurnar til fjögurra þátta:

- endurheimtar birkiskóga á skóglausu landi,
- verndar einstakra birkiskóga,
- leiðbeininga, fræðslu og rannsókna,
- laga og stefnumótunar.

Að því er varðar vernd birkiskóga var m.a. sett fram sú tillaga að 39. gr. náttúruverndarlaga yrði beitt meira í því skyni að vernda og efla birkiskóga.

Meðal þeirra tillagna sem varða lög og stefnumótun var:

- að sett yrði opinbert markmið um að birkiskógar þektu í framtíðinni 10% af flatarmáli landsins,
- að sett yrði markmið um hlutfall birkiskóga í landshlutabundnum verkefnum í skógrækt,
- að lög um skógrækt nr. 3/1955 yrðu endurskoðuð í heild sinni ekki síst með tilliti til verndar og endurheimtar birkiskóga,
- að styrkjakerfi til skógræktar fæli í sér hvata til að endurheimta birkiskóg.

190 *Vernd og endurheimt íslenskra birkiskóga. Skýrsla og tillögur nefndar.* Umhverfisráðuneytið mars 2007.

Blóðberg í Fremstadal.

Í skýrslunni kom fram að í nefndinni hefði auk þessa verið rætt um að bæta ákvæði um sérstaka vernd birkiskóga inn í 37. gr. náttúruverndarlaga. Ekki var einhugur í nefndinni um þetta og var ákveðið að leggja slíka tillögu ekki fram. Í frumvarpsdrögum sem nefndin skilaði umhverfisráðherra síðastliðinn vetur er gert ráð fyrir að birkiskógar verði felldir undir vernd 37. gr., þ.e. birkiskógar sem einkennast af náttúrulegri nýliðun og aldursdreifingu, þar sem eru m.a. gömul tré og þar sem vex dæmigerður botngróður birkiskóga, sem og leifar þeirra.

Umhverfisráðherra hefur skipað nefnd til að undirbúa gagngera endurskoðun laga um skógrækt og er henni ætlað að skila greinargerð (hvítbók) til ráðherra í árslok 2011 um það hvert skuli vera inntak og áherslur nýrrar löggjafar um skógrækt. Gert er ráð fyrir að drög að frumvarpi til nýrra skógræktarlaga verði tilbúin í árslok 2012.[191]

5.8 Framkvæmdaáætlun Norrænu ráðherranefndarinnar í umhverfismálum 2009–2012

Framkvæmdaáætlunin hefur að geyma stefnumótun í norrænu umhverfissamstarfi á því árabili sem hún nær til.[192] Gert er ráð fyrir að eftirtaldir málaflokkar verði í brennidepli:

- Loftslagsmál og loftgæði
- Hafið og strandsvæði
- Líffræðileg fjölbreytni og þjónusta vistkerfa
- Sjálfbær neysla og framleiðsla

Sett eru fram meginmarkmið varðandi hvern málaflokk.

Að því er varðar hafið er stefnt að því að ástand vistkerfa í norrænum höfum verði gott í síðasta lagi 2020 og að nýting norrænna hafsvæða verði sjálfbær. Lögð er áhersla á vistkerfisnálgun og að verðmæti og auðlindir hafs og strandsvæða séu tryggð með stjórnun sem byggir á heildarsýn.

Varðandi líffræðilega fjölbreytni og þjónustu vistkerfa er lögð áhersla á að auðlindum náttúrunnar verði stjórnað á sjálfbæran hátt í því skyni að vernda náttúruleg ferli og verðmæti menningarlandslags þannig að varðveita megi þjónustu vistkerfa. Þá er stefnt að því að tap á líffræðilegri fjölbreytni verði stöðvað á tímabilinu.

Sérstaklega er fjallað um landslag, menningarlandslag og útivist og sett fram þau meginmarkmið að náttúru- og menningararfur Norðurlandanna verði tryggður, aðgengi að náttúru- og menningarumhverfi verði tryggt og að útivist efli heilsu og lífsgæði fólks og verði samofin þróun þjóðfélagsins.

191 Sjá frétt á vefsíðu umhverfisráðuneytis http://www.umhverfisraduneyti.is/frettir/nr/1844

192 *Framkvæmdaáætlun í umhverfismálum 2009–2012*. Norræna ráðherranefndin, Kaupmannahöfn 2008.

5.9 Samantekt

Draga má saman helstu sjónarmið sem felast í þeirri stefnumótun og áætlanagerð sem gerð hefur verið grein fyrir hér að framan þannig að lögð sé áhersla á eftirfarandi þætti:

- að vernda beri það sem er sérstætt og fágætt í íslenskri náttúru,
- að vernda beri líffræðilega fjölbreytni,
- að leggja þurfi aukna áherslu á vistkerfisnálgun,
- að efla þurfi kortlagningu náttúrunnar og greiningu vistgerða
- að efla þurfi rannsóknir og vöktun,
- að tryggja beri möguleika almennings til að njóta náttúrunnar,
- aukin áhersla á jafnvægi verndar og nýtingar náttúruauðlinda,
- að tryggja beri að nýting lands, lífríkis og annarra auðlinda sé sjálfbær,
- að tryggja þurfi öryggi gagnvart dreifingu erfðabreyttra lífvera og ágengra framandi tegunda.

Þessi upptalning sýnir að stefna stjórnvalda einkennist í auknum mæli af náttúruhyggju þar sem lögð er áhersla á vernd og þróun náttúrunnar á eigin forsendum hennar. Ofangreindar áherslur endurspeglast í þeim framkvæmdaáætlunum sem mótaðar hafa verið á síðustu misserum þar sem m.a. er hugað sérstaklega að vernd víðerna, landslags og sérstæðra jarðmyndana og vistgerða á hálendinu og vernd og endurheimt votlendis og birkiskóga. Þar má einnig greina aukna áherslu á fyrirbyggjandi aðgerðir og skráningu og útfærslu viðmiða til að tryggja markvissa vernd. Í þessu sambandi er einnig rétt að minna á sérstakar aðgerðaáætlanir umhverfisráðherra annars vegar um akstur utan vega[193] og um útbreiðslu, varnir og nýtingu lúpínu og skógarkerfils.[194]

193 Sjá vefsíðu umhverfisráðuneytisins http://www.umhverfisraduneyti.is/frettir/nr/1655
194 Sjá hér vef um ágengar tegundir http://agengar.land.is/

6

Stjórntæki í náttúruvernd

6. Stjórntæki í náttúruvernd

6.1 Inngangur

6.1.1 Sérstaða náttúruverndarlöggjafar

Eitt af því sem einkennir náttúruverndarlöggjöf er að hún varðar marga og ólíka hagsmuni. Í fyrsta lagi má nefna hagsmuni landeigenda og annarra rétthafa, t.d. þeirra sem nýta landið sér til framfærslu og viðurværis. Í öðru lagi eru það hagsmunir almennings sem lúta bæði að því að geta notið náttúrunnar og að því að tryggt sé að hún sé vernduð til framtíðar. Í þriðja lagi má telja hagsmuni náttúrunnar sjálfrar, lífríkisins, en afkoma lífveranna er háð því að lífsskilyrðum þeirra og búsvæðum sé ekki alvarlega raskað. Af þessu má sjá að réttarreglur um náttúruvernd þurfa að taka mið af mörgum og ólíkum hagsmunum og þær þurfa að vera til þess fallnar að sætta ólík sjónarmið.

Segja má að löggjöf um náttúruvernd mótist í ríkum mæli af þeim viðhorfum sem uppi eru á hverjum tíma um samspil manns og náttúru og þeim markmiðum sem sett eru á oddinn hverju sinni. Markmiðin byggjast að sínu leyti á þeirri þekkingu sem fyrir hendi er um náttúruna, ástand hennar, þróun og áhrifavalda. Á undanförnum áratugum hefur náttúruvísindum fleygt fram og jafnframt hafa orðið miklar breytingar á viðhorfi manna til náttúru- og umhverfisverndar. Samfara þessu hefur orðið til nýtt réttarsvið, umhverfisréttur, þar sem leitað hefur verið leiða til að skapa réttarlega umgjörð sem hæfir þeim flóknu og margslungnu álitaefnum sem við er að etja og varða samspil manns og náttúru. Liður í því er þróun meginreglna umhverfisréttarins en margar þeirra voru settar fram í Ríó-yfirlýsingunni árið 1992.

Sérstaða þeirra vandamála sem við manninum blasa varðandi umhverfi og náttúru og sú ógn sem af þeim stafar kallar á nýjar og árangursríkari leiðir til að leysa úr þeim. Sem dæmi um nýja nálgun í náttúruvernd má nefna það vinnulag samningsins um líffræðilega fjölbreytni sem kennt hefur verið við vistkerfisnálgun. Vistkerfisnálgun er aðferð til að ná fram samþættri stjórn á nýtingu náttúruauðlinda sem miðar að vernd og sjálfbærri nýtingu með sanngirni að leiðarljósi.[195] Aðferðin grundvallast á vísindalegri þekkingu á hinum ólíku vistkerfum og starfsemi þeirra og tekur tillit til ólíkra hagsmuna við nýtingu náttúruauðlinda. Hún gerir kröfu til þess að fylgst sé með lykilþáttum vistkerfisins og að brugðist sé án

195 Sjá heimasíðu samningsins um líffræðilega fjölbreytni, slóð: http://www.cbd.int/ecosystem/

Mosaland austan Mýrdalsjökuls.

tafar við breytingum á þeim.[196] Þetta felur í sér að leggja þarf rækt við rannsóknir, sem og skráningu og flokkun lífríkisins, gera áætlanir um skipulega vernd þess, t.d. með neti verndarsvæða, og koma á árangursríkri vöktun lykilþátta lífríkisins. Vistkerfisnálgun felur jafnframt í sér að víðtækt samráð sé haft við alla hagsmunaaðila og almenning á öllum stigum ferilsins og við ákvarðanatöku um nýtingu og stjórnun auðlindanýtingar.

Með orðinu *stjórntæki* er í þessum kafla átt við þær aðferðir sem tiltækar eru og beita má til að ná þeim markmiðum sem að er stefnt með löggjöf. Hér verður þó aðeins fjallað um þau stjórntæki sem rúmast innan ramma löggjafarinnar sjálfrar. Viðfangsefnið er með öðrum orðum að greina helstu aðferðir og tegundir reglna sem beita má í náttúruverndarlöggjöf. Sem dæmi má nefna gerð heildstæðra áætlana og válista, friðlýsingu svæða eða tegunda, setningu umhverfisviðmiða, reglur sem beinast að því að takmarka áhrif einstakra framkvæmda á náttúru og lífríki og hagræn stjórntæki eins og t.d. úthlutun styrkja eða annars konar greiðslna til að stuðla að tilteknu markmiði. Auk þess má nefna reglur sem miða að þekkingaröflun og miðlun upplýsinga og sem ætlað er að skapa betri forsendur fyrir einstaklinga eða stjórnvöld til að taka ákvarðanir í málum sem varða náttúruna. Dæmi um það eru reglur um mat á umhverfisáhrifum framkvæmda.

Það hvaða aðferðum er beitt ræðst af því hversu vel þær eru fallnar til að ná þeim markmiðum sem að er stefnt. Þetta varðar fyrst og fremst þau verndarmarkmið sem löggjöfin setur í öndvegi. En einnig kann að vera nauðsynlegt að horfa til annarra atriða svo sem hversu fjárhagslega hagkvæmar þær eru, þ.e. hver árangurinn muni verða miðað við kostnað.

Hér á eftir verður fjallað nánar um helstu stjórntæki sem til greina kemur að beita í löggjöf um náttúruvernd. Fyrst verður þó vikið að þeirri mikilvægu spurningu með hvaða hætti markmið laga séu sett fram og hvaða hlutverki markmiðsákvæði gegni við beitingu laga.

6.1.2 Markmiðssetning

Við beitingu og túlkun löggjafar um náttúruvernd skipta markmið miklu máli. Þetta stafar ekki síst af því að slík lög fela stjórnvöldum alla jafna víðtækar valdheimildir sem oftar en ekki byggja á matskenndum grundvelli. Slíkum heimildum ber að beita í samræmi við þau markmið sem að er stefnt með viðkomandi lagareglu og lögunum í heild. Einnig er algengt að stjórnvöldum séu fengin mikilvæg verkefni við útfærslu lagafyrirmæla með setningu reglugerða og reglna og þá er brýnt að við útfærsluna sé þeim markmiðum sem löggjöfin mælir fyrir um haldið til haga.

196 Sjá nánar um þetta *Líffræðileg fjölbreytni. Stefnumörkun Íslands um framkvæmd Samningsins um líffræðilega fjölbreytni.* Reykjavík 2008, bls. 7–8.

Oft er hafður sá háttur á að lögfesta sérstakt markmiðsákvæði í upphafi lagabálks og eru þar sett fram þau almennu markmið sem lögin í heild stefna að. Í 1. gr. laga um náttúruvernd nr. 44/1999 segir til dæmis að tilgangur laganna sé:

- að stuðla að samskiptum manns og umhverfis þannig að hvorki spillist líf eða land né mengist sjór, vatn eða andrúmsloft,
- að tryggja eftir föngum þróun íslenskrar náttúru eftir eigin lögmálum, en verndun þess sem þar er sérstætt eða sögulegt,
- að auðvelda umgengni og kynni þjóðarinnar af náttúru landsins og menningarminjum og stuðla að vernd og nýtingu auðlinda á grundvelli sjálfbærrar þróunar.

Markmiðin eru svo útfærð í einstökum greinum laganna, sem dæmi má nefna að reglur um tarkmarkanir á innflutningi og dreifingu framandi tegunda eiga að stuðla að því „að tryggja eftir föngum þróun íslenskrar náttúru eftir eigin lögmálum".

Við beitingu valdheimilda sem tiltekin lagaregla kann að fela stjórnvöldum verður að taka mið af því markmiði sem reglunni er ætlað að vinna að. Þess eru dæmi að í einstökum lagaákvæðum séu sérstaklega tíunduð þau markmið sem að er stefnt með beitingu þess.[197]

Markmiðsákvæði geta einnig haft þýðingu við afmörkun á því svigrúmi sem stjórnvöld hafa til að taka ákvarðanir sem skerða stjórnarskrárvarin réttindi eins og eignarrétt. Sem dæmi má nefna lagaákvæði sem veita stjórnvöldum heimild til að kveða á um takmarkanir á frelsi landeigenda til framkvæmda á eignarlandi sínu vegna friðunar. Við slíkar ákvarðanir verða stjórnvöld að halda sig innan þess ramma sem markmið friðunarinnar setur og mega ekki ganga lengra en nauðsynlegt er til að markmiðinu verði náð.

6.1.3 Meginreglur umhverfisréttar

Eins og áður er nefnt hefur á undanförnum áratugum verið unnið að þróun og útfærslu meginreglna umhverfisréttar.[198] Margar þeirra voru settar fram í Ríó-yfirlýsingunni, þar á meðal reglan um samþættingu umhverfissjónarmiða, reglan um fyrirbyggjandi aðgerðir, varúðarreglan, greiðslureglan og reglan um mat á umhverfisáhrifum. Meginreglunum er ekki síst ætlað að stuðla að markmiðinu um sjálfbæra þróun og sjálfbæra nýtingu náttúruauðlinda. Íslendingar voru meðal þeirra þjóða sem stóðu að samþykkt Ríó-yfirlýsingarinnar en með henni voru ríki heims hvött til að koma á virkri umhverfislöggjöf. Yfirlýsingin er ekki bindandi að þjóðarrétti, enda ekki þjóðréttarsamningur, en hún hefur þó haft mikil áhrif á þróun umhverfisréttar. Í ýmsum þjóðréttarsamningum er byggt á meginreglunum og þær hafa í auknum mæli verið lagðar til grundvallar í löggjöf einstakra ríkja.

Ýmsar af meginreglunum endurspeglast í íslenskri löggjöf þó þær séu ekki á skýran hátt settar fram í henni. Til dæmis má segja að til grundvallar ákvæðum náttúruverndarlaga nr. 44/1999 um friðlýsingu liggi það sjónarmið að gripið skuli til

197 Sjá í þessu sambandi breytingar sem nefndin lagði til á 37. gr. náttúruverndarlaga í frumvarpsdrögum sem hún skilaði umhverfisráðherra í desember 2010. Þar er kveðið á um sérstaka vernd tiltekinna náttúrufyrirbæra „til að tryggja fjölbreytni íslenskrar náttúru, vernd lífríkis og landslags og þess sem er sérstætt eða fágætt".

198 Umfjöllun um meginreglur umhverfisréttar er að finna í grein Aðalheiðar Jóhannsdóttur: Inngangur að meginreglum umhverfisréttar. *Úlfljótur* 2007 (3), bls. 357–397.

Skógarkerfill (Anthriscus sylvestris) breiðist út ofan Höfðaströndar í Jökulfjörðum.

fyrirbyggjandi aðgerða í því skyni að koma í veg fyrir tjón á náttúrunni. Þær breytingar sem gerðar eru á 41. gr. náttúruverndarlaga í frumvarpi sem umhverfisráðuneytið hefur lagt fram til umsagnar byggja í veigamiklum atriðum á varúðarreglunni, ekki síst ákvæði um áhættumat og sérstaka aðgæsluskyldu. Nú liggur fyrir Alþingi frumvarp til laga um umhverfisábyrgð en það felur í sér innleiðingu tilskipunar 2004/35/EB sem byggir á greiðslureglunni (polluter pays principle).[199]

Þrisvar sinnum hafa verið lögð fram á Alþingi frumvörp um meginreglur umhverfisréttar, síðast á 133. löggjafarþingi 2006–2007.[200] Þau hafa ekki náð fram að ganga. Síðastnefnt frumvarp fól í sér lögfestingu fimm meginreglna umhverfisréttar[201] og kvað á um að þær skyldi útfæra við setningu og framkvæmd laga og reglugerða sem áhrif hefðu á umhverfi og að þeim skyldi beitt við undirbúning og töku ákvarðana sem áhrif hefðu á umhverfi, sbr. 2. mgr. 1. gr. frumvarpsins. Sú viðleitni að leiða meginreglurnar í lög endurspeglar það mat að áhrif þeirra í íslenskum rétti séu enn sem komið er takmörkuð. Við undirbúning nýrrar löggjafar er því ástæða til að íhuga hvernig auka megi áhrif þeirra almennt við framkvæmd náttúruverndar. Í því sambandi má benda á að í norsku lögunum um fjölbreytni náttúrunnar eru lögfestar nokkrar meginreglur sem taldar eru hvað mikilvægastar fyrir vernd náttúrulegrar fjölbreytni og sjálfbæra þróun. Þeirra á meðal eru varúðarreglan og greiðslureglan en auk þess reglur um að stjórnvöld skuli almennt byggja ákvarðanir sínar sem varða fjölbreytni náttúrunnar á vísindalegri þekkingu, m.a. um ástand tegunda, útbreiðslu vistgerða og vistfræðilegt ástand, og að áhrif á vistkerfi skuli meta út frá heildarálagi sem á því er eða það verður fyrir. Samkvæmt 7. gr. laganna skulu stjórnvöld leggja þessar reglur til grundvallar sem stefnumið við meðferð valds síns.

6.2 Gerð heildstæðra áætlana

Þegar stefna hefur verið mörkuð er mikilvægt að móta áætlun um það hvernig henni skuli hrint í framkvæmd og greina þau verkefni og aðgerðir sem nauðsynlegar eru í því sambandi. Hér á landi hafa verið gerðar fjölmargar áætlanir er varða náttúruvernd á síðustu árum og má þar m.a. nefna náttúruverndaráætlun, framkvæmdaáætlun um líffræðilega fjölbreytni, verkefnaáætlun um sjálfbæra þróun í íslensku samfélagi[202] og unnið hefur verið að rammaáætlun um vernd og nýtingu náttúrusvæða með áherslu á vatnsafl og jarðhitasvæði. Réttaráhrif þessara áætlana eru ólík, sumar þeirra eru fyrst og fremst framkvæmdaáætlanir stjórnvalda og

199 Í 2. mgr. 73. gr. EES-samningsins er vísað til þriggja meginreglna umhverfisréttar, reglnanna um fyrirbyggjandi aðgerðir og um lausn við upptök og greiðslureglunnar, og liggja þær til grundvallar ýmsum gerðum sem teknar hafa verið upp í íslenskan rétt.

200 566. mál, þskj. 842.

201 Þetta voru reglurnar um samþættingu umhverfissjónarmiða, fyrirbyggjandi aðgerðir og lausn umhverfisvandamála við upptök, ásamt varúðarreglu og greiðslureglu.

202 Þessi verkefnaáætlun er sett fram í skýrslunni: *Velferð til framtíðar. Sjálfbær þróun í íslensku samfélagi. Áherslur 2010–2013.* Umhverfisráðuneytið 2010.

hafa ekki bindandi áhrif að lögum. Aðrar áætlanir hafa beina lagastoð og ráðast þá réttaráhrif þeirra af fyrirmælum viðkomandi laga.

Í náttúruverndarlögum eru fyrirmæli um gerð náttúruverndaráætlunar og þar er einnig gengið út frá því að sérstakar verndaráætlanir séu gerðar fyrir friðlýst svæði þó fyrirmæli um þær séu fremur óljós. Skipulagsáætlanir samkvæmt skipulagslögum eru mikilvæg verkfæri til að samræma ólík sjónarmið varðandi landnotkun, auðlindanýtingu, atvinnuþróun og umhverfisvernd. Rammaáætlun um nýtingu náttúrusvæða með sérstaka áherslu á vatnsafl og jarðhitasvæði er sértæk áætlun sem lýtur að undirbúningi ákvarðanatöku um ráðstöfun og nýtingu náttúrusvæða þar sem orkuauðlindir er að finna.

Af öðrum meiði eru heildstæðar verndaráætlanir fyrir tilteknar tegundir vistgerða eða lífvera en slíkar áætlanir eru þýðingarmikil verkfæri á hinum Norðurlöndunum þó þeim hafi lítið verið beitt hér á landi.

Að lokum má geta vatnaáætlana samkvæmt nýsamþykktum lögum um stjórn vatnamála nr. 36/2011 en þau fela í sér innleiðingu vatnatilskipunar ESB í íslenskan rétt. Vatnaáætlun er samsafn upplýsinga um vatn, ástand þess og áætlun um vernd í tilteknu vatnaumdæmi og er henni ætlað að skapa ramma fyrir nýtingu vatns, vatnaframkvæmdir og töku ákvarðana um vatnamál almennt.

Hér á eftir verður gerð nánari grein fyrir nokkrum framangreindra áætlana.

6.2.1 Náttúruverndaráætlun

Fyrirmæli um gerð náttúruverndaráætlunar til fimm ára voru nýmæli þegar náttúruverndarlög nr. 44/1999 voru sett. Ekki eru ítarlegar upplýsingar um forsendur þessa nýmælis í lögskýringargögnum að baki lögunum né um það hvernig útfærsla þess hafi verið hugsuð. Náttúruverndaráætlun er eins konar framkvæmdaáætlun þar sem tiltekin verkefni eru sett í forgang. Val þeirra mótast annars vegar af þeim ramma sem áætluninni er settur í 66. gr. náttúruverndarlaga og hins vegar af þeim áherslum sem settar eru við gerð áætlunarinnar hverju sinni. Náttúruverndaráætlun hefur verið afgreidd af hálfu Alþingis í formi þingsályktunar og felur þar með í sér viljayfirlýsingu um að unnið verði að friðlýsingu þeirra svæða sem áætlunin nær til. Samþykkt Alþingis felur hins vegar ekki í sér bindandi ákvörðun um friðlýsinguna. Framkvæmd fyrstu náttúruverndaráætlunarinnar, þ.e. fyrir tímabilið 2004–2008 gekk ekki sem skyldi og er ljóst að íhuga þarf hvernig stuðla megi að betri árangri að þessu leyti. Nánar er fjallað um náttúruverndaráætlun og framkvæmd hennar í kafla 16.

6.2.2 Verndaráætlanir samkvæmt náttúruverndarlögum og fleiri lögum

Í náttúruverndarlögum virðist gengið út frá því að gerðar séu verndaráætlanir fyrir náttúruverndarsvæði en í 6. gr. laganna, þar sem fjallað er um hlutverk Umhverfisstofnunar, segir í d-lið meðal annars að stofnunin hafi umsjón með gerð verndaráætlana fyrir náttúruverndarsvæði. Í lögunum eru ekki bein ákvæði um gerð verndaráætlana nema fyrir þjóðgarða. Í 3. mgr. 52. gr. segir að Umhverfisstofnun geri tillögur um verndaráætlun og landnotkun innan þjóðgarða og skuli þær staðfestar af ráðherra. Ekki eru frekari leiðbeiningar um efni eða framsetningu verndaráætlana í lögunum eða í lögskýringargögnum að baki þeim. Í auglýsing-

Gljúfur Brunnár í Fljótshverfi.

um um friðlýsingu er í sumum tilvikum kveðið á um gerð verndaráætlunar fyrir viðkomandi svæði.

Í lögum um Vatnajökulsþjóðgarð nr. 60/2007 er mælt fyrir um verndaráætlun og réttaráhrif hennar. Samkvæmt 12. gr. skal í verndaráætlun gerð grein fyrir markmiðum verndar á einstökum svæðum innan Vatnajökulsþjóðgarðs, einstökum verndaraðgerðum, landnýtingu og mannvirkjagerð, vegum, reiðstígum, göngubrúm og helstu gönguleiðum, umferðarrétti almennings, aðgengi ferðamanna að svæðinu og veiðum. Í 13. gr. segir að sveitarstjórnir séu bundnar af efni verndaráætlunar við gerð skipulagsáætlana fyrir landsvæði innan Vatnajökulsþjóðgarðs.

Í lögum um vernd Mývatns og Laxár í Suður-Þingeyjarsýslu er kveðið á um gerð verndaráætlunar og sama er að segja um lög um vernd Breiðafjarðar. Í fyrrnefndu lögunum eru þó engin ákvæði um réttaráhrif verndaráætlunar en í þeim síðarnefndu segir að í skipulagsáætlunum beri að taka tillit til verndaráætlunar.

6.2.3 Skipulagsáætlanir

Samkvæmt 2. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 felur skipulagsáætlun í sér áætlun um markmið og ákvarðanir stjórnvalda um framtíðarnotkun lands. Þar er gerð grein fyrir því að hvers konar framkvæmdum er stefnt, hvernig þær falla að landnotkun á tilteknu svæði og hverjar séu forsendur ákvarðana. Markmið skipulagslaga er m.a. að þróun byggðar og landnotkunar á landinu verði í samræmi við skipulagsáætlanir og nær skipulagsskylda til alls lands og hafs innan marka sveitarfélaga. Það er jafnframt markmið laganna að stuðla að skynsamlegri og hagkvæmri nýtingu lands og landgæða, tryggja vernd landslags, náttúru og menningarverðmæta og koma í veg fyrir umhverfisspjöll og ofnýtingu, með sjálfbæra þróun að leiðarljósi. Skipulagsáætlanir fela þannig í sér stefnumið um ýmsa þætti, m.a. náttúruvernd, og við gerð þeirra skal hafa sjálfbæra þróun að leiðarljósi, sbr. 12. gr. skipulagslaga. Í skipulagsáætlun skal lýsa umhverfi og aðstæðum á skipulagssvæðinu við upphaf áætlunar og gera grein fyrir áhrifum áætlunarinnar á umhverfið.

Það eru sveitarstjórnir sem annast gerð skipulagsáætlana og skiptast þær í þrjá flokka, svæðis-, aðal- og deiliskipulagsáætlanir. Svæðisskipulag er rétthærra en

aðalskipulag og aðalskipulag rétthærra en deiliskipulag. Skipulagsáætlanir skulu vera í innbyrðis samræmi og þær marka ramma fyrir leyfilegar framkvæmdir á skipulagssvæðinu. Þannig verða framkvæmdir og aðgerðir sem hafa áhrif á umhverfið og breyta ásýnd þess að vera í samræmi við skipulagsáætlanir. Í 12. gr. skipulagslaga er einnig kveðið á um að landgræðslu- og skógræktaráætlanir skuli vera í samræmi við gildandi skipulagsáætlanir.

Skipulagslög hafa að geyma sérstakt verkfæri til að stuðla að náttúruvernd en það eru ákvæði um hverfisvernd. Hverfisvernd eru ákvæði í skipulagsáætlun um verndun sérkenna eldri byggðar, annarra menningarsögulegra minja, náttúruminja, náttúrufars eða gróðurs. Úrræðinu má beita ef þörf þykir á að vernda þessar minjar án þess að um friðun sé að ræða samkvæmt öðrum lögum. Það er nýmæli í skipulagslögum nr. 123/2010 að nú getur hverfisverndun náð til byggðar í heild en ekki eingöngu einstakra bygginga eða húsaþyrpinga.[203]

Nýsamþykkt skipulagslög hafa að geyma annað nýmæli þar sem eru ákvæði um landsskipulagsstefnu. Landsskipulagsstefna er samræmd stefna ríkisins um skipulagsmál til tólf ára sem umhverfisráðherra lætur vinna og leggur fyrir Alþingi í formi tillögu til þingsályktunar. Gert er ráð fyrir að hún sé endurskoðuð á fjögurra ára fresti. Samkvæmt 2. mgr. 10. gr. laganna eru í landsskipulagsstefnu samþættar áætlanir opinberra aðila um samgöngur, byggðamál, náttúruvernd, orkunýtingu og aðra málaflokka sem varða landnotkun. Megintilgangur landsskipulagsstefnu er því að setja fram stefnu um landnotkun sem byggist á stefnumörkun ríkisins á ýmsum sviðum og skal hún hafa sjálfbæra þróun að leiðarljósi. Henni er ætlað að taka saman á einn stað og eftir atvikum samræma stefnu ríkisvalds í ólíkum málaflokkum sem snerta landnotkun.[204] Landsskipulagsstefna getur tekið til landsins alls, einstakra landshluta og efnahagslögsögunnar og í henni skal ávallt vera uppfærð stefna um skipulagsmál á miðhálendi Íslands, sbr. 3. mgr. 10. gr. Því er gert ráð fyrir að landsskipulagsstefna komi í stað núverandi svæðisskipulags fyrir miðhálendi Íslands.

Sveitarfélög eru ekki bundin af landsskipulagsstefnu en samkvæmt 4. mgr. 10. gr. skulu þau *taka mið af* henni við gerð skipulagsáætlana eða breytinga á þeim og, eftir því sem við á, samræma þær landsskipulagsstefnu innan fjögurra ára frá samþykkt hennar. Í ákvæðinu segir einnig að telji sveitarstjórn að ekki beri að taka mið af samþykktri landsskipulagsstefnu við gerð skipulagsáætlunar skuli hún gera rökstudda grein fyrir því og skuli rökstuðningurinn fylgja með tillögu að skipulagsáætlun þegar hún er send Skipulagsstofnun.

6.2.4 Rammaáætlun um vernd og nýtingu náttúrusvæða með áherslu á vatnsafl og jarðhitasvæði

Nýlokið er 2. áfanga rammaáætlunar en verkefnið var sett af stað árið 1999. Með verkefninu er stefnt að því að skapa faglegar forsendur fyrir ákvörðun um vernd og nýtingu náttúrusvæða þar sem til greina kemur að vinna orku úr vatnsafli eða jarðhita. Í rammaáætlun skal leggja mat á og flokka virkjunarkosti með hliðsjón af orkugetu, hagkvæmni og áhrifum á náttúru- og menningarminjar og almennt náttúrufar.[205] Nú hafa verið samþykkt á Alþingi lög um verndar- og orkunýtingaráætlun en þau miða að því að veita niðurstöðum rammaáætlunar lögformlega

203 Sjá athugasemdir við 12. gr. frumvarps til skipulagslaga, 138. lþ. 2009–2010, 425. mál, þskj. 742.
204 Sjá athugasemdir við 10. gr. frumvarps til skipulagslaga, 138. lþ. 2009–2010, 425. mál, þskj. 742.
205 Sjá í þessu sambandi: *Niðurstöður faghópa.* Kynningar- og umsagnarferli verkefnisstjórnar. Mars 2010, bls. 3.

Lambhagafoss í Hverfisfljóti.

stöðu. Samkvæmt 1. gr. er markmið laganna að tryggja að nýting landsvæða þar sem er að finna virkjunarkosti byggist á langtímasjónarmiðum og heildstæðu hagsmunamati þar sem tekið er tillit til verndargildis náttúru og menningarsögulegra minja, hagkvæmni og arðsemi ólíkra nýtingarkosta og annarra gilda sem varða þjóðarhag, svo og hagsmuna þeirra sem nýta þessi sömu gæði, með sjálfbæra þróun að leiðarljósi. Lögin mæla fyrir um að iðnaðarráðherra leggi í samráði og samvinnu við umhverfisráðherra eigi sjaldnar en á fjögurra ára fresti fram á Alþingi tillögu til þingsályktunar um áætlun um vernd og orkunýtingu landsvæða. Í áætluninni er mótuð stefna um hvort landsvæði megi nýta til orkuvinnslu eða hvort ástæða sé til að friðlýsa þau eða kanna frekar. Í þessu felst að lagt er mat á verndar- og orkunýtingargildi landsvæða og efnahagsleg, umhverfisleg og samfélagsleg áhrif nýtingar, þ.m.t. verndunar. Virkjunarkostir á viðkomandi svæðum eru samkvæmt því flokkaðir í orkunýtingarflokk, verndarflokk eða biðflokk. Gert er ráð fyrir að verndar- og nýtingaráætlun sé bindandi við gerð skipulagsáætlana, sbr. 7. gr. laganna. Þá segir í 4. mgr. 3. gr. að í áætluninni skuli tekið mið af vatnaáætlun samkvæmt lögum um stjórn vatnamála.

6.2.5 Áætlanir fyrir einstakar tegundir lífvera eða vistgerðir

Slíkar áætlanir stuðla að varðveislu líffræðilegrar fjölbreytni. Þær geta t.d. lotið að tegundum villtra dýra eða fugla sem eiga undir högg að sækja og miðað að því annars vegar að takmarka veiðar á þeim og hins vegar að vernda búsvæði þeirra til að tryggja tegundinni fullnægjandi lífsskilyrði. Þær geta einnig snúið að vernd vistkerfa og vistgerða og þeirra náttúrulegu ferla sem þær hafa að geyma.

Áætlun um vernd tiltekinnar vistgerðar felur í sér heildstæða áætlanagerð varðandi vistgerðina og byggir á náttúrufræðilegum forsendum. Hún beinist því ekki að tilteknu afmörkuðu svæði heldur varða fyrirmæli hennar öll þau svæði þar sem viðkomandi vistgerð er að finna. Til þess að unnt sé að framfylgja slíkri áætlun er því nauðsynlegt að svæðin séu kortlögð svo unnt sé að taka tillit til verndarákvæða hennar við gerð skipulagsáætlana og töku ákvarðana um landnotkun og fram-

kvæmdir. Áætlun um vistgerðarvernd felur almennt ekki í sér friðun allra þeirra svæða þar sem hana er að finna. Í norsku lögunum um fjölbreytni náttúrunnar er það lagt í hendur sveitarstjórna að taka ákvarðanir um vernd einstakra svæða sem hafa að geyma vistgerð sem útvalin hefur verið til sérstakrar verndar. Sveitarstjórnum er þannig skylt að taka sérstakt tillit til útvalinnar vistgerðar til þess að komið sé í veg fyrir að útbreiðsla hennar minnki og að vistfræðilegu ástandi hennar hnigni.

Samkvæmt 3. tölul. 1. mgr. 53. gr. náttúruverndarlaga nr. 44/1999 getur friðlýsing tekið til lífvera, búsvæða þeirra, vistgerða og vistkerfa. Ekki eru ítarleg fyrirmæli í lögunum um útfærslu eða réttaráhrif slíkrar friðlýsingar. Heimildinni hefur ekki verið beitt til að koma á heildstæðri vernd lífvera, vistgerða né vistkerfa nema í einu tilviki, sbr. reglugerð nr. 523/2006 um friðlýsingu kúluskíts, vaxtarforms grænþörungsins vatnaskúfs (*Aegagropila lennaei*).

6.2.6 Vöktunaráætlanir

Vöktun felur í sér samfelldar rannsóknir á tilteknum þáttum með endurteknum mælingum eða söfnun sýna með ákveðnu millibili. Markmið vöktunar er að safna upplýsingum til að varpa ljósi á breytingar sem eiga sér stað í náttúrunni eða á samspil tiltekinna þátta. Vöktun verður að standa yfir í langan tíma til að vera marktæk, að minnsta kosti nógu lengi til að hægt sé að greina náttúrulegar sveiflur frá breytingum sem verða af öðrum ástæðum. Þetta þýðir að nauðsynlegt er að gera skýrar áætlanir um vöktun og greina þá þætti sem gefa sem bestar vísbendingar um þróun náttúrufars og þeirra þátta sem helst eru verndarþurfi. Í 7. gr. samningsins um líffræðilega fjölbreytni er kveðið á um skyldur aðildarríkja að því er varðar greiningu og vöktun. Þær felast m.a. í að greina efnisþætti líffræðilegrar fjölbreytni sem mikilvægir eru fyrir vernd hennar og sjálfbæra notkun og vakta þessa efnisþætti með sýnatöku og annarri tækni. Vöktunaráætlun gegnir mikilvægu hlutverki í vatnsvernd samkvæmt lögum um stjórn vatnamála nr. 36/2011 og á hún að veita heildarsýn á ástand vatnshlota, sbr. 22. gr. Vöktunaráætlun skal taka til viðeigandi vistfræðilegra, vatnsformfræðilegra og eðlisefnafræðilegra gæðaþátta, svo og til vöktunar á magnstöðu grunnvatns. Í áætluninni skal jafnframt kveðið á um tíðni og þéttleika vöktunarstaða.

6.2.7 Vatnaáætlun samkvæmt lögum um stjórn vatnamála

Nýsamþykkt lög um stjórn vatnamála nr. 36/2011 fela í sér innleiðingu vatnatilskipunar ESB (tilskipun um aðgerðaramma Bandalagsins um stefnu í vatnsmálum 2000/60/EB). Vatnatilskipunin er ein mikilvægasta tilskipun Evrópusambandsins á sviði umhverfismála. Hún byggir á nokkrum meginreglum umhverfisréttar, s.s. reglunni um fyrirbyggjandi aðgerðir, reglunni um lausn við upptök og greiðslureglunni.

Markmið laga um stjórn vatnamála er samkvæmt 1. gr. þeirra að vernda vatn og vistkerfi þess, hindra frekari rýrnun vatnsgæða og bæta ástand vatnavistkerfa til þess að vatn njóti heildstæðrar verndar. Jafnframt er lögunum ætlað að stuðla að sjálfbærri nýtingu vatns og langtímavernd vatnsauðlindarinnar. Meðal þeirra stjórntækja sem virkja skal til að ná markmiðum laganna er vatnaáætlun, aðgerðaáætlun og vöktunaráætlun.

Í vatnaáætlun skal m.a. gera grein fyrir eiginleikum vatnaumdæmisins og flokkun vatnshlota, lýsa álagi og áhrifum af völdum atvinnurekstrar og annarra umsvifa

á vatn, skrá vernduð svæði innan umdæmisins og öll vatnshlot fyrir neysluvatnstöku. Jafnframt skal vatnaáætlun hafa að geyma greinargerðir um vöktun og niðurstöðu hennar, um umhverfismarkmið fyrir gerðir vatnshlota, um aðgerðaáætlun og um samráð við almenning og hagsmunaaðila. Áætlunin er þannig samsafn upplýsinga um vatn, ástand þess og áætlun um vernd í viðkomandi umdæmi og er henni ætlað að skapa ramma fyrir nýtingu vatns, vatnaframkvæmdir og töku ákvarðana um vatnamál almennt.

6.3 Friðlýsing

Friðlýsing er sú aðferð sem helst hefur verið beitt í íslenskri náttúruvernd. Ákvæði um friðlýsingu svæða voru þungamiðjan í fyrstu heildstæðu náttúruverndarlögunum nr. 48/1956 og hefur svo einnig verið í síðari löggjöf. Samkvæmt núgildandi náttúruverndarlögum nr. 44/1999 getur friðlýsing tekið til landsvæða, einstakra náttúrufyrirbæra, (t.d. fossa, eldstöðva, hella og dranga og fundarstaða steingervinga, sjaldgæfra steinda, bergtegunda og bergforma), lífvera, búsvæða lífvera, vistgerða, vistkerfa og náttúruminja í hafi. Það er umhverfisráðherra sem tekur ákvörðun um friðlýsingu og er hún birt í Stjórnartíðindum, sbr. 1. mgr. 62. gr. náttúruverndarlaga.

6.3.1 Friðlýsing svæða

Ákvarðanir um friðlýsingu hér á landi hafa fyrst og fremst snúið að vernd afmarkaðra landsvæða á grundvelli mats á verndargildi þeirra og er þá horft til mismunandi þátta, svo sem landslags, lífríkis, jarðmyndana eða samspils ólíkra þátta. Verndin varðar þá svæðið í heild og felst einkum í að takmarka rask, þ.e. koma í veg fyrir að gróðri sé spillt, jarðmyndunum raskað eða dýralíf truflað. Ákvörðun um friðlýsingu hefur þannig í för með sér takmörkun á framkvæmdafrelsi og ráðstöfunarrétti eiganda þess landsvæðis sem í hlut á, t.d. eru framkvæmdir, s.s. mannvirkjagerð og jarðrask á svæðinu, almennt háð leyfi, sbr. og 38. gr. nvl. nr. 44/1999. Það hvort leyfi er veitt í tilteknu tilviki kann svo að ráðast af ýmsum þáttum, t.d. hversu mikil áhrif framkvæmdin hefur á þá eiginleika svæðisins sem eru grundvöllur verndar þess og hvaða hagsmunir liggja að baki framkvæmdinni.

Friðlýsing getur haft í för með sér athafnaskyldu fyrir stjórnvöld, þ.e. fyrirmæli um að þau grípi til tiltekinna aðgerða til að uppfylla markmið verndarinnar. Sem dæmi er í auglýsingum um friðlýsingu friðlandanna Vífilsstaðavatns og Vatnshornsskógar kveðið á um *skyldu* til að viðhalda náttúrulegu gróðurfari. Í því sambandi er mælt fyrir um heimild stjórnvalda til að banna ræktun framandi tegunda (bæði svæðin) og um upprætingu þeirra (Vífilsstaðavatn).

6.3.2 Friðlýsing lífvera og búsvæða þeirra, vistgerða og vistkerfa

Friðlýsing lífvera og búsvæða þeirra, vistgerða og vistkerfa getur ýmist verið staðbundin eða tekið til landsins alls, sbr. 2. mgr. 53. gr. náttúruverndarlaga. Sem dæmi tekur friðlýsing plantna hér á landi, sbr. augl. nr. 184/1978, til allra þeirra staða þar sem plönturnar vaxa villtar hér á landi. Hún felur í sér að bannað er að slíta af þessum plöntum sprota, blöð, blóm eða rætur, traðka á þeim, grafa þær upp eða skerða á annan hátt.

Engar dýrategundir hafa verið friðlýstar á grundvelli náttúruverndarlaga. Ein tegund þörunga hefur verið friðlýst, þ.e. kúluskítur, vaxtarform grænþörungsins vatnaskúfs, sbr. reglugerð nr. 523/2006.

Friðlýsing búsvæða tengist beint vernd lífvera og miðar að því að tryggja þeim öruggt athvarf og lífsskilyrði. Þrjú búsvæði hafa verið friðlýst hér á landi og í öllum tilvikum er um að ræða staðbundna vernd, sbr. augl. 364/2002, um búsvæðavernd blesgæsar á Hvanneyri, Borgarfirði, augl. 878/2009, um búsvæðavernd í Skerjafirði innan bæjarmarka Garðabæjar og augl. 266/2011 um friðlýsingu búsvæðis tjarnarklukku (*Agabus uliginosus*) á Hálsum, Djúpavogshreppi.

Hvorki hafa verið friðlýstar vistgerðir né vistkerfi á grundvelli náttúruverndarlaga en í samræmi við náttúruverndaráætlun 2009–2013 er unnið að stækkun Vatnajökulsþjóðgarðs við Langasjó og Lakagíga, m.a. til þess að vernda breiskjuhraunavist.

6.4 Verndun villtra dýra með veiðistjórnun

Kveðið er á um vernd og friðun villtra dýra hér á landi og við landið með sérlögum og hafa þau einkum að geyma ákvæði um veiðistjórnun og veiðiaðferðir. Lög nr. 64/1994, um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum, kveða á um almenna friðun þessara dýra og felur hún í sér bann við veiðum og öðrum aðgerðum sem geta aukið vanhöld eða dregið úr viðkomu dýra af tiltekinni tegund. Friðunin er þó ekki algjör því í reglugerðum er kveðið á um takmörk hennar og heimildir til veiða á hinum ýmsu tegundum. Ákvörðun um að aflétta friðun byggir á mati á ástandi stofns, þ.e. hvort viðkoma stofns sé nægileg til þess að vega upp á móti afföllum vegna veiða, sbr. 1. mgr. 7. gr. Einnig er heimilt að taka tillit til þess hvort viðkomandi dýr valdi tjóni. Lögin taka ekki til sela og hvala, sbr. 1. gr. þeirra, en um veiðar á þessum tegundum og stjórn þeirra er fjallað í öðrum lögum.[206]

Lög nr. 64/1994 fjalla almennt ekki um vernd búsvæða þeirra dýra sem undir þau falla. Þetta þýðir að heildstæð verndun tiltekinna tegunda þarf almennt að sækja lagastoð bæði til þeirra laga og náttúruverndarlaga. Í VII. kafla laga nr. 64/1994 sem hefur yfirskriftina „Sértæk friðun" er þó að finna eitt ákvæði um búsvæðavernd. Það varðar heimild ráðherra til að auka vernd ákveðinna friðaðra stofna villtra fugla og spendýra ef brýn ástæða þykir til og þá jafnframt að setja strangari reglur um búsvæði þessara tegunda, sbr. 18. gr. Kaflinn kveður á um frekari vernd tegunda sem eru alfriðaðar samkvæmt lögunum og eru ákvæðin hugsuð sem viðbót við almenn friðlýsingarákvæði.[207]

Sú veiðistjórn sem lög nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða fela í sér byggir einnig á mati á ástandi fiskistofna. Í lögunum er kveðið á um takmarkanir á veiði tiltekinna nytjastofna við Ísland og tekur sjávarútvegsráðherra, á grundvelli mats á ástandi stofnanna, ákvörðun um þann heildarafla sem veiða má á hverju tímabili úr þeim.

Ákvæði um svæðavernd í hafi eru í lögum nr. 79/1997 um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands. Samkvæmt þeim getur ráðherra m.a. ákveðið sérstök friðunarsvæði þar sem veiðar með öllum eða tilteknum veiðarfærum eru bannaðar. Þessi vernd getur verið ótímabundin eða gilt um ákveðinn tíma og miðar hún að því

206 Um veiðar á sel er fjallað í tilskipun um veiði á Íslandi frá 20. júní 1849, sjá einnig lög nr. 30/1925 um selaskot á Breiðafirði og uppidráp. Í lögum um lax- og silungsveiði nr. 61/2006 eru ákvæði um ófriðun sels. Um hvalveiðar gilda lög nr. 26/1949.

207 Kaflanum var bætt við lögin með breytingarlögum nr. 94/2004, sjá athugasemdir við 10. gr. í frumvarpi því er varð að þeim lögum, 130. lþ. 1993–1994, 594. mál, þskj. 893.

Rofabarð.

að sporna við veiðum sem geta talist skaðlegar með tilliti til hagkvæmrar nýtingar nytjastofna og einnig að varðveislu viðkvæmra hafsvæða.[208]

Í lögum nr. 61/2006 um lax- og silungsveiði eru ítarleg ákvæði um veiðistjórn og vernd laxa- og silungsstofna og lúta þau m.a. að takmörkun veiða við tiltekin tímabil, gönguhelgi í miðju straumvatns og leyfisskyldu vegna framkvæmda í eða við veiðivatn sem áhrif getur haft m.a. á fiskigengd þess og afkomu fiskstofna. Auk þess er kveðið á um heimild fyrir Fiskistofu til að ákveða svæðisbundna friðun. Ákvæði laganna um skyldu til að stofna veiðifélög miðar m.a. að því að tryggja að reglum um veiðistjórnun og veiðiaðferðir sé framfylgt á félagssvæðinu.

6.5 Setning ástandsviðmiða og gerð válista

Setning ástandsviðmiða (n. miljøkvalitetsnormer) er áhrifarík aðferð í umhverfis- og náttúruvernd sem beitt hefur verið í æ ríkara mæli í ýmsum löndum og einnig í löggjöf Evrópusambandsins. Til dæmis byggja bæði vatnatilskipun og vistgerðatilskipun ESB á setningu ástandsviðmiða. Beiting þessa verkfæris helst mjög í hendur við þau nýju sjónarmið í náttúruvernd sem kennd eru við vistkerfisnálgun og vikið var að í upphafi kaflans. Ástandsviðmið lúta að því að gerðar eru kröfur, oftast einhvers konar lágmarkskröfur, um ástand umhverfis eða náttúru. Þetta felur í sér að skilgreint er það ástand tiltekins umhverfisþáttar (t.d. vatns, vistgerðar eða dýrategundar) sem ákjósanlegt þykir að viðhalda eða endurheimta. Samhliða þarf svo að kveða á um nauðsynlegar ráðstafanir til að tryggja að ástandið haldist gott og versni ekki. Þær felast ekki síst í því að grípa inn í og stýra þeim áhrifaþáttum sem valda hnignun verndarandlagsins, svo sem að banna framkvæmdir sem hafa myndu slík áhrif.

Tengd beitingu ástandsviðmiða er gerð válista en þeir eru skrár yfir lífverutegundir sem eiga undir högg að sækja eða eru taldar vera í útrýmingarhættu í tilteknu landi eða svæði. Í válistum er verndarstaða tegundanna skráð í nokkra mismunandi hættuflokka eftir því hve alvarleg ógn vofir yfir tegundinni. Hættuflokkarnir geta verið allt frá því að tegundin sé í „bráðri útrýmingarhættu" (critically endangered) til þess að vera í „nokkurri hættu" (lower risk). Á alþjóðavettvangi ganga válistar undir nafninu „rauðir listar" (red lists) og eru þeir mikilvæg stjórntæki í náttúruvernd. Þeir voru upphaflega þróaðir hjá Alþjóðanáttúruverndarsamtökunum (IUCN) og halda samtökin enn válista yfir plöntur og dýr sem eiga undir högg að sækja eða eru í útrýmingarhættu á heimsvísu. Náttúrufræðistofnun hefur gefið út tvo válista, válista 1 um plöntur árið 1996 og válista 2 um fugla árið 2000. Válistaflokkun háplantna var endurskoðuð árið 2008.

6.5.1 Tilskipun Evrópusambandsins um vernd náttúrulegra vistgerða, dýra og plantna og tilskipun um vernd villtra fugla

Vistgerðatilskipunin, ásamt fuglatilskipuninni og vatnatilskipuninni, er mikilvægasta framlag Evrópusambandsins til verndar líffræðilegri fjölbreytni. Vistgerðatilskipunin leggur aðildarríkjunum þær skyldur á herðar að vernda vistgerðir (e. natural habitats)[209] og tegundir lífvera sem eru mikilvægar fyrir Evrópusam-

208 Sbr. breytingu á 9. gr. með lögum nr. 149/2007.

209 Hugtakið natural habitat er skilgreint svo í 1. gr. tilskipunarinnar: „*natural habitats* means terrestrial or aquatic areas distinguished by geographic, abiotic and biotic features, whether entirely natural or semi-natural."

bandsríkin (e. of Community interest).[210] Í viðauka I við tilskipunina eru tilgreindar þær tegundir vistgerða sem þarfnast verndar en í viðauka II eru taldar upp þær tegundir dýra og plantna sem brýnt er að koma á búsvæðavernd fyrir. Viðauki IV tilgreinir dýra- og plöntutegundir sem þarfnast sérstakrar verndar og í viðauka V eru taldar upp dýra- og plöntutegundir sem heimilt er að nýta en þó þannig að nýtingin kann að vera háð takmörkunum.

Fuglatilskipunin er elsta náttúrutilskipun sambandsins og var hún samþykkt árið 1979. Tilskipunin miðar ekki síst að vernd búsvæða þeirra tegunda villtra fugla sem eiga undir högg að sækja sem og búsvæða farfuglategunda. Til þess var sett á laggirnar net sérstakra verndarsvæða (Special Protection Areas (SPA)) sem tók til hentugustu búsvæða þessara tegunda. Framkvæmd vistgerðatilskipunarinnar grundvallast á sömu aðferð – byggt hefur verið upp net verndarsvæða á Evrópusambandssvæðinu undir heitinu Natura 2000. Samkvæmt tilskipuninni útnefna aðildarríkin sérstök verndarsvæði (e. special areas of conservation) sem hafa að geyma vistgerðir sem taldar eru upp í viðauka I og búsvæði tegunda sem taldar eru upp í viðauka II. Í viðauka III eru settar fram þær viðmiðanir sem hafa skal til hliðsjónar við útnefningu svæðanna. Frá 1994 hafa SPA fuglasvæðin verið hluti Natura 2000 netsins.

Í vistgerðatilskipuninni er sett fram ástandsviðmið fyrir tegundir og vistgerðir og er það nefnt *ákjósanlegt ástand* (e. favourable conservation status). Ástand *tegundar* er talið vera ákjósanlegt þegar:

- population dynamics data on the species concerned indicate that it is maintaining itself on a long-term basis as a viable component of its natural habitats, and
- the natural range of the species is neither being reduced nor is likely to be reduced for the foreseeable future, and
- there is, and will probably continue to be, a sufficiently large habitat to maintain its populations on a long-term basis.

Ástand *vistgerðar* er talið vera ákjósanlegt þegar:

- its natural range and areas it covers within that range are stable or increasing, and
- the specific structure and functions which are necessary for its long-term maintenance exist and are likely to continue to exist for the foreseeable future, and
- the conservation status of its typical species is favourable as defined in (i);

Það fyrirkomulag sem tilskipunin mælir fyrir um miðar að því að viðhalda eða endurskapa ákjósanlegt ástand þeirra vistgerða og tegunda sem útnefning svæða miðar að að vernda. Stjórnvöldum í aðildarríkjunum ber því að grípa til ráðstafana til að koma í veg fyrir hnignun vistgerða á svæðunum og forðast að þær tegundir sem verndin á að þjóna verði fyrir truflun. Í tilskipuninni er kveðið á um skipulega vöktun þeirra búsvæða og tegunda sem hún tekur til og lögð áhersla á rannsóknir, þekkingaröflun, uppfræðslu og miðlun upplýsinga.

Vistgerðatilskipunin gerir m.a. ráð fyrir að fram fari mat á áætlunum og framkvæmdum sem eru líklegar til að hafa umtalsverð áhrif á verndarmarkmið svæðis sem útnefnt hefur verið. Þetta gildir raunar einnig um áætlanir og framkvæmdir utan svæðisins sem haft geta áhrif á það. Þar sem framkvæmd vistgerðatilskipunarinnar kann að vera misjafnlega kostnaðarsöm fyrir aðildarríkin er gert ráð fyrir að fjárframlög geti að einhverju leyti komið úr sameiginlegum sjóðum.

210 Með þessu hugtaki er vísað til tegunda á yfirráðasvæði aðildarríkja sambandsins sem eru í útrýmingarhættu, í yfirvofandi hættu, sjaldgæfar eða einlendar (e. endemic) og vistgerða sem hætta er á að hverfi á náttúrulegu útbreiðslusvæði sínu eða hafa litla útbreiðslu eða eru dæmigerðar fyrir eitt eða fleiri af tilteknum vistlandfræðilegum svæðum (e. biogeographical regions).

6.5.2 Norræn löggjöf

Danmörk, Svíþjóð og Finnland eru öll aðilar að Evrópusambandinu og hafa því innleitt vistgerðatilskipunina og fuglatilskipunina í löggjöf sína. Sú grunnhugmynd um ástandsviðmið sem vistgerðatilskipunin byggir á hefur einnig verið tekin upp í norsku lögin um fjölbreytni náttúrunnar. Í 13. gr. laganna er almenn heimild til að setja leiðbeinandi ástandsviðmið, m.a. um fjölda af tiltekinni tegund eða útbreiðslu eða ástand vistgerðar. Setning slíkra leiðbeinandi viðmiða hefur ekki í för með sér bindandi réttaráhrif gagnvart einstaklingum en á grundvelli annarra ákvæða laganna kann að vera heimilt að setja bindandi ástandsviðmið.[211]

Í norsku lögunum er kveðið á um heimild til að útnefna tilteknar tegundir lífvera forgangstegundir (n. prioriterte arter) og tilteknar tegundir vistgerða sem útvaldar vistgerðir. Útnefningin hefur í för með sér sérstaka vernd. Ákvörðun um slíka útnefningu byggir fyrst og fremst á ástandi tegundarinnar eða vistgerðarinnar og hvort það stríði gegn þeim verndarmarkmiðum sem sett eru fram fyrir tegundir og vistgerðir í 4. og 5. gr. laganna.[212] Liggi fyrir vísindaleg gögn um að ástand tegundar eða vistgerðar stríði gegn þessum markmiðum er stjórnvöldum skylt að taka afstöðu til þess hvort tegundin skuli útnefnd forgangstegund, sbr. 3. mgr. 23. gr. Ákvæðið um forgangstegundir á einkum við um tegundir sem eru í útrýmingarhættu eða í yfirvofandi hættu samkvæmt útgefnum válistum og um ábyrgðartegundir. Með þessu móti eru válistar í raun virkjaðir sem stjórntæki því staða tegundar á válista getur kveikt skyldu til að meta hvort hún skuli útnefnd forgangstegund. Nánar er fjallað um þetta í kafla 14.6.1.

6.6 Reglur sem beinast að því að takmarka áhrif manna á landslag og lífríki

Áhrif manna á landslag og lífríki geta verið með ýmsu móti. Sem dæmi má nefna jarðrask, vatnsmiðlun og aðrar framkvæmdir, ræktun, veiði, dreifingu framandi lífvera, mengun og umferð. Oftast hafa þessar aðgerðir staðbundin áhrif en í sumum tilvikum geta áhrifin náð langt út fyrir eiginlegt athafnasvæði. Reglur sem beinast að því að takmarka áhrif manna á landslag og lífríki eru eðlilega mikilvæg verkfæri í náttúruvernd. Slíkar reglur geta verið af ýmsum toga. Hér má nefna reglur sem banna alfarið tilteknar framkvæmdir eða starfsemi eða gera það að skilyrði að leyfi sé fengið fyrirfram fyrir þeim. Einnig má nefna almennar reglur um aðgæsluskyldu manna í umgengni við náttúruna. Heimildir stjórnvalda til að leggja á einstaklinga skyldur til athafna, t.d. sem viðbrögð við tilteknu ástandi eða umhverfistjóni, falla einnig í þennan flokk. Sama má segja um sjálftökuúrræði stjórnvalda af sams konar tilefni, þ.e. heimildir til að láta vinna verk á kostnað þess sem ábyrgð ber á ástandinu eða tjóninu. Hér má enn fremur nefna reglur sem kveða á um skyldu

211 Dæmi um það eru fyrirmæli um að óheimilt sé að breyta ástandi tiltekins svæðis sem ákveðið hefur verið að vernda og er þá miðað við ástand þess þegar ákvörðun um vernd var tekin. Til hliðsjónar má geta þess að í skilmálum friðlýsingar tveggja náttúruvætta á Íslandi, Fossvogsbakka og Valhúsahæðar, er kveðið á um að hið friðlýsta svæði skuli varðveita í *núverandi* mynd, sjá *Stjtíð. B*, augl. nr. 326/1999 og nr. 81/1998.

212 4. gr. hefur yfirskriftina „forvaltningsmål for naturtyper og økosystemer" og er svohljóðandi: „Målet er at mangfoldet av naturtyper ivaretas innenfor deres naturlige utbredelsesområde og med det artsmangfoldet og de økologiske prosessene som kjennetegner den enkelte naturtype. Målet er også at økosystemers funksjoner, struktur og produktivitet ivaretas så langt det anses rimelig." Yfirskrift 5. gr. er „forvaltningsmål for arter" og er 1. mgr. hennar svohljóðandi: „Målet er at artene og deres genetiske mangfold ivaretas på lang sikt og at artene forekommer i levedyktige bestander i sine naturlige utbredelsesområder. Så langt det er nødvendig for å nå dette målet ivaretas også artenes økologiske funksjonsområder og de øvrige økologiske betingelsene som de er avhengige av."

til að gerðar séu áætlanir fyrir vissa starfsemi sem haft getur umtalsverð áhrif á náttúru og umhverfi. Að lokum má geta þess að svæðavernd getur m.a. beinst að því að hlífa vernduðum svæðum við ákveðnum áhrifum.

6.6.1 Bann við framkvæmdum og leyfisskylda

Ákvæði um bann við tilteknum framkvæmdum eru oftar en ekki sett fram sem krafa um leyfisskyldu, þ.e.a.s. reglan felur þá í sér að framkvæmdin sé óheimil nema fyrir henni sé fengin sérstök heimild. Slík ákvæði eru algeng í umhverfislöggjöf bæði hér á landi og í nágrannalöndum okkar. Þessi aðferð er t.d. notuð um framkvæmdir sem í sjálfu sér geta talist nytsamlegar en geta haft mikil áhrif á náttúruna og því nauðsynlegt að meta þær með hliðsjón af öðrum hagsmunum sem viðkomandi svæði varðar. Sem dæmi um slík ákvæði má nefna að nýting auðlinda í jörðu er háð leyfi iðnaðarráðherra, sbr. 6. gr. laga um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu nr. 57/1998, nema undantekning sé frá þessu í lögunum. Ýmsar vatnaframkvæmdir eru óheimilar nema samkvæmt leyfi, t.d. vatnsmiðlun, sbr. VI. kafla vatnalaga nr. 15/1923, og starfsemi með erfðabreyttar lífverur, sem og slepping þeirra og dreifing, er almennt háð leyfi Umhverfisstofnunar, sbr. V. kafla laga um erfðabreyttar lífverur nr. 18/1996.

Einnig eru dæmi um að bann er sett fram sem meginregla en heimild veitt til að kveða á um undanþágur í reglugerð. Sem dæmi um þetta má nefna meginreglu 6. gr. laga um vernd og friðun villtra spendýra og villtra fugla nr. 64/1994 þar sem segir að villt dýr, þar með talin þau sem koma reglulega eða kunna að berast til landsins, séu friðuð nema annað sé tekið fram í lögunum. Friðun felur samkvæmt 1. gr. laganna í sér bann við veiðum og öðrum aðgerðum sem geta aukið vanhöld eða dregið úr viðkomu dýra af tiltekinni tegund. Í reglugerðum er svo heimilt að kveða á um undanþágur frá veiðibanni gagnvart einstökum tegundum, t.d. er heimilt að aflétta friðun tiltekinna fuglategunda á ákveðnum tímabilum.

Ákvæði um leyfisskyldu fela stjórnvöldum oft nokkurt mat um það hvort aðstæður séu með þeim hætti að rétt sé að veita leyfi. Þetta er til dæmis algengt í umhverfis- og náttúruverndarlöggjöf. Hægt er að takmarka frjálst mat stjórnvalda í þessu tilliti með því að tiltaka í lögum lágmarksskilyrði fyrir því að leyfi sé veitt. Dæmi um þetta má finna í lögum um erfðabreyttar lífverur nr. 18/1996 en í 13. gr. er fjallað um ákvörðun um leyfi til afmarkaðrar notkunar erfðabreyttra lífvera. Þar eru sett fram þau lágmarksskilyrði fyrir leyfi að ekki sé talin hætta á skaðsemi út frá umhverfisverndar- og heilsufarssjónarmiðum og að siðferðilega sé það réttlætanlegt. Í ákvæðum sem heimila veitingu undanþága frá almennum bannreglum er stundum sett það skilyrði að sérstakar ástæður séu fyrir hendi eða að brýna nauðsyn beri til. Slík skilyrði eru í sjálfu sér afar matskennd en gera þó kröfu um að lagt sé mat á aðstæður í hverju máli og þá hagsmuni sem þar eru í húfi. Til að tryggja að beiting ákvæða um veitingu stuðli að því markmiði sem að er stefnt með löggjöfinni er jafnframt ákjósanlegt að leiðbeiningar séu gefnar um þau sjónarmið sem stjórnvöldum ber að leggja til grundvallar við mat á því hvort orðið skuli við umsókn um leyfi. Þetta dregur úr hættunni á því að ákvarðanir ráðist af geðþótta þeirra sem þær taka en stuðlar að samræmi í stjórnsýsluframkvæmd. Þá er enn fremur rétt að skýrt komi fram hvort stjórnvöldum sé heimilt að binda leyfi skilyrðum og þá að hverju þau geta lotið.

Hveraörverur í Vonarskarði.

6.6.2 Aðgæsluskylda

Reglur um aðgæsluskyldu gera kröfu um að þeir sem standa fyrir framkvæmdum eða starfsemi sem haft geta áhrif á náttúruna sýni sérstaka aðgát. Sem dæmi má nefna 3. mgr. 26. gr. laga um rannsóknir og nýtingu auðlinda í jörðu nr. 57/1998 þar sem segir m.a. að við nýtingu eða rannsóknir á auðlindum í jörðu skuli landeigendur og leyfishafar gæta þess að valda ekki mengun og spjöllum á lífríki. Í 2. mgr. 21. gr. raforkulaga nr. 65/2003 er svipað ákvæði en kröfurnar eru þó vægari því þar er miðað við *óþarfa* mengun og spjöll á lífríki.

Í 2. mgr. 6. gr. laga um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum nr. 64/1994 segir að ávallt skuli gæta fyllstu varkárni og nærgætni gagnvart villtum dýrum og búsvæðum þeirra og forðast óþarfa truflun. Við skipulag og landnotkun skuli tekið tillit til villtra dýra og búsvæða þeirra, sbr. lög um náttúruvernd og skipulagslög. Einnig má nefna reglur um aðgæsluskyldu í 11., 16. og 19. gr. laga um erfðabreyttar lífverur nr. 18/1996.

Í 2. mgr. 12. gr. náttúruverndarlaga er almennt aðgæsluákvæði sem lýtur að umgengni við náttúru Íslands. Þar segir að öllum sé skylt að ganga vel um náttúru landsins og sýna ýtrustu varúð þannig að henni verði ekki spillt.

Það hefur stundum verið sett spurningarmerki við hvaða þýðingu slík ákvæði hafi, einkum ef ekki fylgja þeim heimildir til viðbragða ef fyrirmælunum er ekki sinnt. Almennt orðuð aðgæsluskylduákvæði gefa takmarkaðar leiðbeiningar um nákvæmlega hvaða kröfur gerðar séu til einstaklinga. Hvað sem öðru líður er rétt að hafa í huga að reglur um aðgæsluskyldu geta haft þýðingu við túlkun og beitingu annarra reglna enda þótt ekki séu bundin við þær bein réttaráhrif að öðru leyti. Dæmi má taka af fyrirmælum 4. gr. umferðarlaga um varúð sem getur haft þýðingu við mat á háttsemi og þar með saknæmismat þegar tjóni er valdið í umferðinni.[213]

Í norsku lögunum um fjölbreytni náttúrunnar er almennt ákvæði um aðgæsluskyldu í 6. gr. og er hún jafnframt tengd athafnaskyldu. Í greininni segir að allir skuli gæta varúðar *og grípa til þeirra ráðstafana* sem sanngjarnar eru til að koma í veg fyrir tjón á fjölbreytni náttúrunnar þannig að stríði gegn markmiðum 4. og 5. gr. laganna. Með því að tengja regluna jafnframt markmiðsákvæðunum er inntak hennar enn betur afmarkað. Í undirbúningsgögnum að baki lögunum kemur fram að við mat á því hvort aðili hafi brotið gegn aðgæsluskyldunni verði að leggja áherslu á hvort tjónið hafi verið óhjákvæmilegt eða hvort viðkomandi hefði getað náð markmiði sínu með öðrum hætti þannig að tjóninu hefði verið afstýrt.[214] Í 6. gr. er einnig tekið fram að ef framkvæmt sé samkvæmt leyfi opinberra aðila sé litið svo á að aðgæsluskyldunni sé fullnægt svo fremi sem forsendur leyfisins séu enn til staðar. Sérstakar aðgæsluskyldureglur eru að auki í þeim kafla norsku laganna sem fjallar um framandi tegundir.

213 Ákvæði 1. mgr. 4. gr. hljóðar svo: „Vegfarandi skal sýna tillitssemi og varúð svo að eigi leiði til hættu eða valdi tjóni eða óþægindum, og þannig að eigi trufli eða tefji umferð að óþörfu. Hann skal og sýna þeim, sem búa eða staddir eru við veg, tillitssemi."

214 Ot.prp nr. 52 (2008–2009), *Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven)*, bls. 87.

Aðgæsluskyldureglur norsku laganna hafa ýmiss konar réttaráhrif. Í fyrsta lagi getur brot gegn þeim haft í för með sér skaðabótaábyrgð ýmist á grundvelli laganna sjálfra, sbr. 74. gr., eða samkvæmt almennum skaðabótareglum.[215] Í öðru lagi getur brot aðila gegn aðgæsluskyldunni heimilað stjórnvöldum að leggja fyrir hann að bregðast við og koma í veg fyrir frekara tjón og jafnvel að ráðast í aðgerðir til að endurheimta fyrra ástand, sbr. 69. og 70. gr. Hér er það skilyrði að háttsemi viðkomandi verði rakin til ásetnings eða gáleysis.[216] Í þriðja lagi geta reglurnar haft áhrif á túlkun og beitingu annarra reglna laganna. Til dæmis geta þær haft þýðingu þegar stjórnvöld veita leyfi eða taka ákvörðun um skilyrði sem leyfi skuli bundið.

6.6.3 *Áætlanir fyrir tiltekna starfsemi*

Skylda til að gera áætlanir fyrir tiltekna starfsemi miðar m.a. að því að fyrirfram sé reynt að skipuleggja starfsemina þannig að tekið sé tillit til náttúru og umhverfissjónarmiða. Áætlanagerðin er þá í höndum framkvæmdaaðilans en hann kann að þurfa að fá staðfestingu stjórnvalda á áætluninni. Gerð slíkrar áætlunar kann að vera forsenda þess að leyfi fáist fyrir starfseminni og áætlunin setur þá jafnframt viðmið fyrir eftirlit stjórnvalda. Í 48. gr. náttúruverndarlaga er kveðið á um skyldu til áætlanagerðar um efnistöku og skal þar m.a. gera grein fyrir magni og gerð efnis, vinnslutíma og frágangi. Áætlunin er forsenda þess að leyfi verði veitt til jarðefnanámsins. Samkvæmt 49. gr. getur Umhverfisstofnun gripið til þvingunaraðgerða ef frágangur er ekki í samræmi við áætlunina.

6.6.4 *Þvingunarúrræði*

Þvingunarúrræði eru tæki stjórnvalda til að bregðast við brotum gegn lögum, reglum eða lögmætum fyrirmælum sem þau hafa gefið t.d. aðilum sem standa fyrir tiltekinni starfsemi eða framkvæmdum. Í samræmi við lögmætisreglu stjórnsýsluréttar verða heimildir stjórnvalda til að grípa til íþyngjandi aðgerða að byggja á skýrum lagaákvæðum. Þvingunarúrræði geta m.a. falist í stöðvun framkvæmda, eftir atvikum með aðstoð lögreglu, beitingu dagsekta og fyrirmælum um sérstakar aðgerðir. Sjálftökuúrræði stjórnvalda falla einnig í þennan flokk en þau felast í því að stjórnvöldum er heimilað að láta framkvæma verk sem aðili hefur vanrækt á kostnað hans.

6.7 Hagræn stjórntæki

Til hagrænna stjórntækja heyra bæði efnahagslegir hvatar, t.d. veiting styrkja til að stuðla að tilteknu markmiði eða skattaívilnanir, og einnig íþyngjandi ráðstafanir eins og skattlagning tiltekinnar starfsemi og leyfisgjöld. Skaðabótareglur eru einnig að vissu leyti efnahagsleg stjórntæki. Hagræn stjórntæki geta stuðlað að því að kostnaður af umhverfisvernd falli á þá sem valda tjóni á umhverfinu t.d. með mengun, eða þá sem nýta takmarkaðar auðlindir. Þetta er til dæmis hugsunin á bak við greiðslureglunna sem er ein af meginreglum umhverfisréttar. Þau geta einnig verið valkostur við annars konar reglur, til dæmis boð og bönn, ef

215 Ákvæði 74. gr. um umhverfisábyrgð felur í raun í sér reglu um hlutlæga ábyrgð en ábyrgð samkvæmt almennum skaðabótareglum myndi byggja á sakargrundvelli.
216 Ot.prp nr. 52 (2008–2009), bls. 88.

Gljúfrastofa í Ásbyrgi.

vilji er til að fela atvinnulífinu að finna hagkvæmari lausnir til að ná umhverfislegum markmiðum. Hér má nefna að einnig er hægt að binda opinberar styrkveitingar á öðrum sviðum skilyrðum um að viðkomandi starfsemi valdi ekki skaða á náttúru og lífríki. Varðandi hagræna hvata er rétt að minna á að ákvæði EES-samningsins um ríkisaðstoð setja því skorður í hvaða mæli opinberum styrkjum verður beitt á þeim sviðum sem samningurinn tekur til en hann tekur sem kunnugt er ekki til náttúruverndar. Hagrænum hvötum eins og úthlutun styrkja til aðgerða í þágu náttúruverndar hefur ekki verið beitt að neinu marki á Íslandi. Í stefnu og framkvæmdaáætlun samningsins um líffræðilega fjölbreytni fram til ársins 2020 er kveðið á um að aðildarríkin skuli þróa og taka upp jákvæða hvata fyrir verndun og sjálfbæra nýtingu líffræðilegrar fjölbreytni. Jafnframt að ríkin skuli afnema, leggja niður í áföngum eða breyta hvötum og niðurgreiðslum sem haft geta neikvæð áhrif á líffræðilega fjölbreytni.

6.8 Þekkingaröflun og miðlun upplýsinga

Í upphafi þessa kafla var vikið að vistkerfisnálgun, aðferð sem beitt er í auknum mæli í náttúruvernd og til að ná fram samþættri stjórn á nýtingu náttúruauðlinda sem miðar að vernd og sjálfbærri nýtingu. Aðferðin grundvallast á vísindalegri þekkingu og gerir kröfu til þess að fylgst sé með lykilþáttum vistkerfisins og að brugðist sé án tafar við breytingum á þeim.[217] Þetta felur í sér að leggja þarf rækt við rannsóknir og vöktun sem og skipulega heimildasöfnun um náttúru landsins. Árangursrík náttúruvernd grundvallast því á víðtækum þekkingargrunni um íslenska náttúru, m.a. um stofna dýra og tegundir plantna, um vistgerðir, jarðfræði og landslagsgerðir svo eitthvað sé nefnt.

Á undanförnum áratugum hafa verið þróuð flokkunarkerfi sem auðveldað geta ákvarðanatöku um náttúruvernd og aðra nýtingu lands. Hér á landi hefur verið unnið að margs konar flokkun og kortlagningu lands. Dæmi um það er kortlagning gróðurs sem hófst árið 1955 og einnig vistgerðaflokkun Náttúrufræðistofnunar Íslands. Síðarnefnda verkefnið hófst árið 1999 og er nú lokið skilgreiningu og flokkun vistgerða á miðhálendi Íslands.[218] Einnig má nefna flokkun landgerða samkvæmt Corine flokkunarkerfinu.[219] Mikilvægt er jafnframt að til séu góð og uppfærð kort og landupplýsingar af öllu landinu.

Hin vísindalega nálgun felur einnig í sér að leggja þarf hlutlægt mat á verndargildi náttúruminja. Í þessu skyni hafa verið þróuð matskerfi sem lúta að því að

217 Sjá nánar um þetta *Líffræðileg fjölbreytni. Stefnumörkun Íslands um framkvæmd Samningsins um líffræðilega fjölbreytni.* Reykjavík 2008, bls. 7–8.

218 Sigurður H. Magnússon, Borgþór Magnússon, Erling Ólafsson, Guðmundur Guðjónsson, Guðmundur A. Guðmundsson, Hörður Kristinsson, Kristbjörn Egilsson, Kristinn H. Skarphéðinsson, Starri Heiðmarsson og Jón Gunnar Ottósson 2009. *Vistgerðir á miðhálendi Íslands. Flokkun, lýsing og verndargildi.* Náttúrufræðistofnun Íslands.

219 Corine kerfið er evrópskt landflokkunarkerfi. Sjá Kolbeinn Árnason og Ingvar Matthíasson 2009. *Corine. Landflokkun á Íslandi 2000 og 2006. Niðurstöður.* LMÍ – 2009-02. Landmælingar Íslands.

mæla eða lýsa eiginleikum þeirra svæða sem tekin eru til mats. Eiginleikarnir eru síðan metnir samkvæmt ákveðnum verndarviðmiðum og verndargildi viðkomandi svæðis þannig ákvarðað.[220]

Til að halda skipulega utan um upplýsingarnar og koma þekkingunni á framfæri þarf að byggja upp aðgengilega gagnabanka fyrir almenning, fyrirtæki, sveitarfélög og aðrar stofnanir ríkisins. Mikilvægt er að nota vefinn til miðlunar í þessu sambandi. Þá er einnig nauðsynlegt að samhæfa starf stofnana, bæði hvað varðar rannsóknir og vöktun, og eins að tryggja að við áætlanagerð og töku ákvarðana sem áhrif hafa á náttúruna sé byggt á vísindalegum grunni og bestu fáanlegum upplýsingum. Í þessu tilliti er í fyrsta lagi mikilvægt að fyrirmæli laga um skyldur rannsóknarstofnana ríkisins séu skýr, þ.e. að ekki fari milli mála hvaða upplýsingum og gögnum þær eigi að standa skil á. Í öðru lagi er nauðsynlegt að kveða skýrt á um skyldu stjórnsýslustofnana til að leita bestu fáanlegra upplýsinga við áætlanagerð og töku ákvarðana. Í þriðja lagi eru reglur, sem skylda aðila sem standa fyrir framkvæmdum eða starfsemi til að láta tilteknar upplýsingar í té, mikilvægar.

Vistkerfisnálgun fylgir einnig að víðtækt samráð er haft við alla hagsmunaaðila og almenning þegar teknar eru ákvarðanir um nýtingu og stjórn auðlinda og náttúruvernd. Á síðustu árum hefur verið lögð síaukin áhersla á þátttöku almennings í töku ákvarðana um umhverfismál og í samræmi við það settar reglur til að tryggja aðgang að upplýsingum. Hér á landi gilda um þetta lög um upplýsingarétt um umhverfismál nr. 23/2006. Markmið þeirra er að tryggja almenningi aðgang að upplýsingum um umhverfismál, sem stjórnvöld hafa yfir að ráða eða geymdar eru fyrir þeirra hönd, til að stuðla að sterkari vitund um málefni á umhverfissviði, frjálsum skoðanaskiptum og aukinni þátttöku almennings í töku ákvarðana um umhverfismál. Upplýsingar sem lögin taka til varða m.a. ástand afmarkaðra þátta umhverfisins, til dæmis vatns, jarðvegs, lands, landslags og náttúruminja, líffræðilegrar fjölbreytni og þátta hennar, og samspil milli þessara þátta. Einnig ráðstafanir í tengslum við stefnumótun, löggjöf, skipulags- og framkvæmdaáætlanir og samninga á sviði umhverfismála. Í maí 2011 voru samþykkt lög um grunngerð fyrir stafrænar landupplýsingar, lög nr. 44/2011. Þau gera m.a. ráð fyrir að Landmælingar Íslands starfræki landupplýsingagátt til að veita almennan aðgang að stafrænum landupplýsingum.

Í ýmsum þeirra alþjóðasamninga um náttúruvernd sem gerðir hafa verið á undanförnum árum og áratugum er fjallað um mikilvægi þess að efla þekkingu og örva skilning almennings og á mikilvægi náttúruverndar. Dæmi um þetta er 13. gr. samningsins um líffræðilega fjölbreytni en ákvæði hennar eru útfærð í framkvæmdaáætlun um líffræðilega fjölbreytni sem samþykkt var í ríkisstjórn í desember 2010. Meðal aðgerða sem þar eru nefndar er 1) að stuðla að góðri þekkingu þjóðarinnar á lífríki landsins og styrkja námskrár og almannafræðslu þar að lútandi; 2) að efla fræðsluhlutverk opinberra rannsókna- og stjórnsýslustofnana sem sinna lífríkismálum og efla tengsl þeirra við skóla landsins; 3) að efla fræðslu um líffræðilega fjölbreytni í þjóðgörðum, þjóðskógum og á öðrum verndarsvæðum með útgáfu og leiðsögn.[221]

220 Nánar er fjallað um mat á verndargildi í kafla 13.

221 *Stefnumörkun Íslands um líffræðilega fjölbreytni – framkvæmdaáætlun*. Reykjavík 2010.

7

Náttúruverndarlög nr. 44/1999

7. Náttúruverndarlög nr. 44/1999

Náttúruverndarlög nr. 44/1999 hafa að geyma 79 greinar, auk ákvæða til bráðabirgða, og skiptast þær í níu kafla. Hér verður gerð grein fyrir helstu efnisatriðum laganna.

I. Markmið, gildissvið og skilgreiningar

Fyrsti kafli hefur að geyma þrjár greinar og fjallar sú fyrsta um markmið laganna. Gildissvið laganna er afmarkað í 2. grein en landfræðilegt gildissvið nær til íslensks lands, landhelgi og efnahagslögsögu. Efnislega er gildissvið laganna afmarkað að því er varðar vernd, friðun og veiðar á villtum dýrum með þeim hætti að lögin breyti í engu ákvæðum annarra laga um þetta efni, hvorki til lands né sjávar. Í 3. gr. eru skilgreind helstu hugtök sem þýðingu hafa við túlkun laganna, þar á meðal hugtökin berg, steind og steingervingur, búsvæði og vistgerðir, náttúruminjar, náttúruverndarsvæði, ræktað land og ósnortin víðerni. Í 11. kafla hér á eftir er fjallað nánar um þessi atriði.

II. Stjórn náttúruverndarmála

Annar kafli hefur að geyma 4.–11. gr. laganna og er þar fjallað um yfirstjórn umhverfisráðherra, hlutverk Umhverfisstofnunar, umhverfisþing og náttúruverndarnefndir. Felldar hafa verið úr gildi 8. og 9. gr. sem fjölluðu um náttúruverndarráð og hlutverk þess en sem kunnugt er tók Umhverfisstofnun við verkefnum þeim sem ráðinu voru falin árið 2003. Nánar er fjallað um hlutverk og verkefni Umhverfisstofnunar í kafla 21.1.2 hér á eftir.

Ákvæði um umhverfisþing eru í 10. gr. en gert er ráð fyrir að það sé haldið á tveggja ára fresti. Skal þar fjalla um umhverfis- og náttúruvernd og sjálfbæra þróun og skal boða til þingsins alþingismenn, fulltrúa stofnana ríkis og sveitarfélaga og fulltrúa atvinnulífs og frjálsra félagasamtaka sem hafa umhverfisvernd og sjáfbæra þróun á stefnuskrá sinni.

Í 11. gr. eru ákvæði um skipun og verkefni náttúruverndarnefnda en gert er ráð fyrir að nánari ákvæði um þær séu sett í reglugerð. Slík reglugerð hefur enn ekki verið sett. Nánar er fjallað um náttúruverndarnefndir í kafla 21.3.2 hér á eftir.

III. Almannaréttur, umgengni og útivist

Þriðji kafli náttúruverndarlaga fjallar fyrst og fremst um almannarétt og hefur að geyma 16 greinar (12.–27. gr.). Gerð er grein fyrir rétti almennings til að fara um landið, dvelja þar, tjalda og tína jarðargróður. Einnig eru áréttaðar þær skyldur sem fylgja réttinum. Kaflanum er skipt eftir ferðamáta og eru sérstök ákvæði um

Göngufólk á Hornströndum.

för gangandi, hjólandi og ríðandi manna. Í 17. gr. er lagt bann við akstri utan vega og fjallað um undanþágur frá því.[222] Í 18. gr. er varðandi umferð um vötn vísað til ákvæða vatnalaga nr. 15/1923. Sérstök ákvæði eru um heimildir til að tjalda, um skipulegar hópferðir og um tínslu jarðargróðurs. Í 19. kafla hvítbókarinnar er almannaréttur tekinn til nánari skoðunar.

IV. Rekstur náttúruverndarsvæða

Fjórði kafla laganna hefur að geyma fimm greinar sem fjalla um umsjón náttúruverndarsvæða, ábyrgð Umhverfisstofnunar í því sambandi og heimild stofnunarinnar til að fela umsjónina öðrum. Einnig er fjallað um hlutverk landvarða og menntun þeirra og um stofnun og rekstur gestastofa á náttúruverndarsvæðum. Um umsjón náttúruverndarsvæða er fjallað í kafla 22.2 hér á eftir.

V. Landslagsvernd

Enda þótt yfirskrift fimmta kafla vísi til landslagsverndar hefur hann ekki að geyma bein ákvæði um það efni. Í kaflanum eru 12 greinar með efni af ýmsum toga. Meðal annars er fjallað um atriði sem tengjast skipulagsgerð og skipulagningu framkvæmda og um framkvæmdir sem raskað geta friðlýstum náttúruminjum, minjum á náttúruminjaskrá sem og tilteknum jarðmyndunum og vistkerfum sem njóta sérstakrar verndar samkvæmt 37. gr.[223]

Í fimmta kafla eru auk þessa ákvæði um vernd skóga og annarra gróðursamfélaga, vernd steinda og steingervinga, áletranir á náttúrumyndanir, auglýsingar utan þéttbýlis og eignir í hirðuleysi. Í 41. gr. er fjallað um innflutning, ræktun og dreifingu lifandi lífvera. Sérstaklega er fjallað um síðastnefnt efni í kafla 17 í hvítbók þessari.

222 Hér skal bent á að lagðar eru til verulegar breytingar á 17. gr. í frumvarpi til breytinga á náttúruverndarlögum sem nefndin skilaði umhverfisráðherra í árslok 2010. Sjá nánar kafla 8 hér á eftir.

223 í fyrrnefndu frumvarpi til breytinga á náttúruverndarlögum eru lagðar til verulegar breytingar á 37. gr. Sjá nánar kafla 8 hér á eftir.

VI. Nám jarðefna

Sjötti kafli um nám jarðefna felur í sér fimm greinar og fjalla þær ekki síst um tengsl náttúruverndarlaga við önnur lög sem um þetta efni fjalla, þ.e. skipulagslög, lög um eignarétt íslenska ríkisins að auðlindum hafsbotnsins og auðlindalög. Einnig er fjallað um hlutverk Umhverfisstofnunar varðandi eftirlit með efnistöku á landi og frágang efnistökusvæða. Nánar er vikið að eftirliti með efnistöku í kafla 22.1.1.

VII. Friðlýstar náttúruminjar

Í sjöunda kafla er gerð grein fyrir flokkum friðlýstra náttúruminja, þ.e. þjóðgarða, friðlanda, náttúruvætta á landi og í hafi, friðlýstra lífvera, búsvæða, vistgerða og vistkerfa svo og fólkvanga. Kveðið er á um forsendur fyrir friðlýsingu samkvæmt hverjum flokki og um undirbúning friðlýsingar, málsmeðferð ef ekki næst samkomulag um hana og um efni friðlýsingar. Sérstök ákvæði eru um stofnun og rekstur fólkvanga og þátt sveitarfélaga í því. Í kaflanum er meginregla um bann við röskun friðlýstra náttúruminja og heimild til eignarnáms vegna friðlýsingar. Ítarlega er fjallað um friðlýsingu og friðlýstar náttúruminjar í köflum 14 og 15.

VIII. Náttúruverndaráætlun og náttúruminjaskrá

Áttundi kafli hefur að geyma fimm greinar og fjalla tvær þær fyrstu um gerð náttúruverndaráætlunar sem geyma skal upplýsingar um náttúruminjar sem ástæða þykir til að friðlýsa og þau viðmið sem hafa skal til hliðsjónar við gerð hennar. Einnig er kveðið á um útgáfu náttúruminjaskrár og efni hennar. Nánari umfjöllun um náttúruverndaráætlun og náttúruminjaskrá er í 16. kafla hér á eftir.

IX. Ýmis ákvæði

Í síðasta kafla náttúruverndarlaganna er safnað ýmsum ákvæðum, m.a. um þvingunarúrræði, viðurlög og skaðabætur. Um þessi atriði er fjallað í kafla 23 í hvítbókinni.

8

Tillaga nefndarinnar um breytingar á náttúruverndarlögum frá desember 2010

8. Tillaga nefndarinnar um breytingar á náttúruverndarlögum frá desember 2010

8.1 Inngangur

Eins og fram kemur í inngangi hvítbókarinnar var það afstaða nefndarinnar að nauðsynlegt væri að ráðast í heildarendurskoðun náttúruverndarlöggjafarinnar en að jafnframt væru nokkur atriði sem brýnt væri að taka á án tafar. Af þessum ástæðum skipulagði nefndin starf sitt í tveimur hlutum og fólst sá fyrri í gerð tillögu að frumvarpi til breytinga á náttúruverndarlögum nr. 44/1999. Frumvarpinu skilaði nefndin til umhverfisráðherra í desember 2010. Hafði það að geyma breytingar á þremur greinum náttúruverndarlaga, þ.e. 17. gr. um akstur utan vega, 37. gr. um sérstaka vernd tiltekinna jarðmyndana og vistgerða og 41. gr. um innflutning, ræktun og dreifingu lifandi lífvera. Auk þess voru lagðar til breytingar á hugtakaskilgreiningum í 3. gr. laganna sem og smávægilegar breytingar á ákvæðum annarra laga til samræmis við meginefni frumvarpsins.

Frumvarpsdrögin voru kynnt á vefsíðu umhverfisráðuneytisins í desember 2010 og var öllum sem þess óskuðu gefinn kostur á að senda inn athugasemdir við þau. Mestar athugasemdir voru gerðar við tillögu nefndarinnar að breytingu á 41. gr. náttúruverndarlaga en raunar má segja að þær hafi á ýmsan hátt opinberað misskilning varðandi tillöguna. Var af þessum sökum ákveðið að fella breytingu á 41. gr. út úr frumvarpinu og fjalla þess í stað um framandi tegundir í hvítbókinni og skýra þar nánar tillögu nefndarinnar. Hér á eftir verður fjallað stuttlega um aðrar helstu breytingar sem lagðar voru til í frumvarpsdrögunum. Rétt er að geta þess að áformað er að frumvarpið, með þeim breytingum sem gerðar hafa verið á því í umhverfisráðuneytinu, verði lagt fram á Alþingi á komandi hausti og er það birt sem fylgiskjal með hvítbókinni.

8.2 Akstur utan vega – 17. gr. náttúruverndarlaga

Enda þótt 17. gr. náttúruverndarlaga kveði á um almennt bann við því að aka utan vega hefur slíkur akstur verið vaxandi vandamál á Íslandi. Landið er víða viðkvæmt fyrir ágangi og utanvegaakstur getur valdið skemmdum á náttúrunni sem sýnilegar eru árum eða áratugum saman. Einn ágalli 17. gr. felst að mati nefndarinnar í því að hugtakið vegur er ekki sérstaklega skilgreint í lögunum heldur hefur verið

För eftir utanvegaakstur við Frostastaðavatn.

byggt á skilgreiningu umferðarlaga á hugtakinu við skýringu ákvæðisins.[224] Sú skilgreining er af eðlilegum ástæðum afar víð og hentar því illa til afmörkunar á bannákvæði 17. gr. náttúruverndarlaga. Af þessum sökum lagði nefndin til að hugtakið vegur yrði skilgreint sérstaklega fyrir náttúruverndarlög og að orðskýringunni yrði bætt inn í 3. gr. laganna.

Nefndin lagði í frumvarpsdrögum sínum til að ný grein kæmi í stað núgildandi 17. gr. nvl. Þó er þar gengið út frá því að meginreglan, um bann við akstri vélknúinna ökutækja utan vega, haldist óbreytt. Lögð eru til skýrari ákvæði um undantekningar frá þessu og jafnframt kveðið á um sérstaka aðgæsluskyldu ökumanna sem heimild hafa til aksturs utan vega. Veigamesta breytingin sem felst í tillögu nefndarinnar varðar gerð kortagrunns sem sýna skal vegi og vegslóða utan hins almenna vegakerfis landsins þar sem heimilt verður að aka vélknúnum ökutækjum. Lagt er til að umhverfisráðherra kveði nánar á um kortagrunninn í reglugerð en að Landmælingar Íslands annist gerð hans og uppfærslu. Gert er ráð fyrir að kortagrunnurinn verði gefinn út og birtur með formlegum hætti og að hann feli því í sér réttarheimild um það hvar leyfilegt er að aka vélknúnum ökutækjum.

Þegar er hafin vinna á vegum umhverfisráðuneytisins, í samstarfi við viðkomandi sveitarfélög, við að greina vegslóða á miðhálendinu og kortleggja þá. Þegar þeirri vinnu er lokið er gert ráð fyrir að hafist verði handa við flokkun vegslóða á láglendi. Í tillögu nefndarinnar að nýrri 17. gr. eru tilgreind þau sjónarmið sem lögð skulu til grundvallar ákvörðun um hvort vegslóðar skuli merktir í kortagrunninn. Vegslóðar úti um land falla almennt utan flokkunarkerfis vegalaga og því gilda

224 Þetta er í samræmi við það sem fram kemur í athugasemdum við frumvarp það er varð að náttúruverndarlögum nr. 44/1999.

ekki um þá ákvæði þeirra laga um ábyrgð á viðhaldi vega. Í samræmi við þetta er áréttað í greininni að upplýsingar um vegslóða í kortagrunni feli ekki í sér að þeir séu færir öllum vélknúnum ökutækjum og leiði ekki til ábyrgðar ríkis eða sveitarfélaga á viðhaldi þeirra.

8.3 Sérstök vernd tiltekinna jarðmyndana og vistgerða – 37. gr. náttúruverndarlaga

Í 37. gr. náttúruverndarlaga er kveðið á um sérstaka vernd tiltekinna jarðmyndana og vistkerfa. Meðal annars tekur verndin til eldvarpa, gervigíga, eldhrauna, stöðuvatna og tjarna yfir 1000 m^2 að stærð, votlendis yfir ákveðinni stærð og fossa og hvera. Greinin, sem var nýmæli í náttúruverndarlögum nr. 44/1999, felur í sér almenna reglu um að forðast skuli *eins og kostur er* röskun þeirra náttúrufyrirbæra sem þar er fjallað um. Var reglunni ætlað að hvetja til sérstakrar varkárni í umgengni við þau. Ekki hefur náðst sá árangur sem að var stefnt með 37. gr. Greinin virðist ekki hafa haft mikla þýðingu við útgáfu framkvæmdaleyfa og áhrif hennar á gerð skipulagsáætlana, ákvarðanir um matsskyldu framkvæmda og framkvæmd umhverfismats samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum hafa einnig verið takmörkuð.

Það var mat nefndarinnar að veik vernd greinarinnar skýrðist m.a. af ómarkvissu orðalagi og skorti á leiðbeiningum um beitingu hennar. Tillögur nefndarinnar í frumvarpsdrögunum miða að því að bæta úr þessu. Í fyrsta lagi er markmið verndar samkvæmt greininni sett fram með skýrum hætti. Það ætti að stuðla að markvissari beitingu greinarinnar og veita vísbendingu um þau sjónarmið sem leggja ber til grundvallar mati á því hvort heimila skuli framkvæmdir sem fela í sér röskun þeirra náttúrufyrirbæra sem greinin tekur til. Í öðru lagi er kveðið afdráttarlausar á um það hvað vernd samkvæmt greininni felur í sér. Þannig er mælt fyrir um *bann* við röskun þeirra náttúrufyrirbæra sem undir greinina falla, nema *brýna nauðsyn beri til*. Í þriðja lagi eru ítarlegri ákvæði um málsmeðferð sem ættu að stuðla að vandaðri undirbúningi ákvarðana. Í fjórða lagi eru lagðar til tvær veigamiklar breytingar á verndarflokkum 1. mgr. 37. gr. Annars vegar er lögð til breyting á stærðarmörkum verndaðra votlendissvæða, svo sem hallamýra, flóa, flæðimýra og rústamýra, og er miðað við svæði sem eru einn hektari að flatarmáli eða stærri í stað þriggja hektara eins og nú er. Undanskildar þessari stærðarafmörkun eru þó sjávarfitjar og leirur enda slík svæði jafnan lítil. Hins vegar er lagt til að nýr verndarflokkur bætist við greinina, þ.e. birkiskógar og leifar þeirra.

Auk breytinga á greininni sjálfri lagði nefndin til breytingar á skipulagslögum og lögum um mat á umhverfisáhrifum í þeim tilgangi að auka áhrif 37. gr. nvl. og styrkja þá vernd sem hún kveður á um.

Seinni hluti

9

Forsendur nefndarinnar

9. Forsendur nefndarinnar

Viðfangsefni nefndar um endurskoðun náttúruverndarlaga hefur verið að leiða saman þekkingu á ólíkum sviðum til að gera ítarlega og alhliða úttekt á lagaumhverfi náttúruverndarmála og leggja grunn að smíði nýrrar löggjafar. Í nefndinni sátu sérfræðingar á sviði náttúrufræða, stjórnsýslufræða og lögfræði, margir þeirra með áratuga reynslu af starfi að náttúruvernd. Í vinnu nefndarinnar hefur því verið leitast við að samhæfa ólíka sýn og aðferðir hinna ýmsu fræðigreina í þágu þess verkefnis sem nefndinni var falið.

Í fyrri hluta hvítbókarinnar var farið yfir helstu forsendur löggjafar um náttúruvernd. Þungamiðja þess hluta er 3. kafli þar sem gerð var grein fyrir viðfanginu – íslenskri náttúru – einkennum hennar, ástandi og æskilegum verndaraðgerðum. Kaflinn gefur vísbendingar um þá þætti íslenskrar náttúru sem nefndin telur að

Burknastóð í Fljótavík.

Eyrarrós.

Sýn af Snækolli yfir Blautukvíslarjökul í Hofsjökli til Tungnafellsjökuls og Trölladyngju norðan Vatnajökuls.

Blómaskrúð í Skaftafelli.

huga þurfi sérstaklega að við samningu nýrra náttúruverndarlaga. Einnig var fjallað um hugmyndafræðilegan grundvöll náttúruverndarlöggjafar (2. kafli), alþjóðlega samninga sem Ísland hefur gerst aðili að (4. kafli) og þá stefnu sem íslensk stjórnvöld hafa markað á síðustu árum m.a. með hliðsjón af þeim skuldbindingum sem felast í alþjóðlegu samningunum (5. kafli). Þetta er sá grundvöllur sem stefna nýs frumvarps hlýtur að byggja á.

Í hvítbókinni hefur nefndin lagt áherslu á að gera grein fyrir þeim nýju aðferðum og viðhorfum sem rutt hafa sér til rúms í náttúruvernd víða um heim og eiga rætur að rekja til ýmissa þeirra alþjóðasamninga sem Íslendingar hafa gerst aðilar að. Í tillögum nefndarinnar er reynt að finna þessum hugmyndum og aðferðum leið inn í íslenska löggjöf. Í 6. kafla var skýrt frá helstu stjórntækjum sem beita má við smíði nýrrar löggjafar. Þar var m.a. fjallað um áætlanagerð, friðlýsingu, ástandsviðmið og válista, boð- og bannreglur, hagræn stjórntæki og þekkingaröflun og miðlun upplýsinga.

Á þeim grunni sem lagður var í fyrri hluta hvítbókarinnar byggist síðari hluti hennar. Þar birtist greining nefndarinnar á núgildandi náttúruverndarlögum, veikleikum þeirra og styrk, tengslum við aðra löggjöf og ýmsum þáttum er varða framkvæmd þeirra. Þannig hefur verið leitast við að greina þau vandamál sem takast þarf á við. Jafnframt eru settar fram tillögur nefndarinnar um úrbætur og breytingar.

Nefndin er sammála um að byggja skuli ný náttúruverndarlög á grunni núgildandi laga en að leitast skuli við að skerpa á ýmsum greinum og efnisatriðum sem ekki hafa reynst nægjanlega vel. Nefndin leggur áherslu á mikilvægi þess að sett

Klettadrangar í Heljargjá á Tungnaár-öræfum, Vatnajökulsþjóðgarði.

séu fram skýr markmið og að beitt sé þeim stjórntækjum sem líklegust eru til að skila þeim árangri sem að er stefnt. Að mati nefndarinnar er jafnframt brýnt, þegar kemur að reglum um vernd náttúrunnar og nýtingu auðlinda hennar, að leitast við að gæta jafnvægis milli ólíkra hagsmuna.

Skipulag kaflanna hér á eftir fylgir að nokkru leyti efnisskiptingu náttúruverndarlaga. Þannig er fjallað um markmið og gildissvið náttúruverndarlaga (10. kafli), hugtök (11. kafli), friðlýsingu (14. og 15. kafli), náttúruminjaskrá og náttúruverndaráætlun (16. kafli), framandi tegundir (17. kafli), almannarétt (19. kafli), stjórnsýslu (21. og 22. kafli) og þvingunarúrræði og fleira (23. kafli). Nokkrum nýjum efnissviðum eru jafnframt gerð skil. Fjallað er um meginreglur umhverfisréttar í 12. kafla, mat á verndargildi og verndarþörf í 13. kafla, sérstaklega er vikið að vatnamálum í 18. kafla og í þeim 20. er fjallað um erfðaefni og erfðaauðlindir. Í lok hvers kafla er gerð grein fyrir niðurstöðum nefndarinnar. Í lokakafla hvítbókarinnar, 24. kafla, eru svo dregnar saman helstu niðurstöður og tillögur.

10

Markmið og gildissvið

10. Markmið og gildissvið

10.1 Markmiðsákvæði náttúruverndarlaga

10.1.1 Náttúruverndarlög nr. 44/1999

Markmið náttúruverndarlaga nr. 44/1999 er þríþætt eins og fram kemur í 1. gr. laganna:

> Tilgangur þessara laga er að stuðla að samskiptum manns og umhverfis þannig að hvorki spillist líf eða land né mengist sjór, vatn eða andrúmsloft.
>
> Lögin eiga að tryggja eftir föngum þróun íslenskrar náttúru eftir eigin lögmálum, en verndun þess sem þar er sérstætt eða sögulegt.
>
> Lögin eiga að auðvelda umgengni og kynni þjóðarinnar af náttúru landsins og menningarminjum og stuðla að vernd og nýtingu auðlinda á grundvelli sjálfbærrar þróunar.

Í 1. mgr. er fjallað um samskipti manns og umhverfis og það stefnumið að athafnir mannsins valdi ekki skemmdum á náttúrunni. Þessi liður lýtur að því að haga umsvifum og starfsemi manna þannig að hún valdi sem minnstu tjóni á náttúrunni. Í þessu felst bæði virðing fyrir náttúrunni og umhyggja fyrir umhverfi mannsins.

Ákvæði 2. mgr. felur í sér tvö atriði. Annars vegar náttúruvernd á forsendum náttúrunnar sjálfrar, þ.e. að draga úr áhrifum mannsins eins og kostur er svo tryggt sé að náttúran fái að þróast samkvæmt eigin lögmálum. Hins vegar lýtur ákvæðið að beinni stjórn náttúruverndar, þ.e. að markvisst sé unnið að því að vernda þá þætti náttúrunnar sem sérstakt gildi hafa vegna sérstöðu eða sögulegrar skírskotunar. Hér liggur til grundvallar vitneskjan um mikilvægi lífríkisins og náttúrulegra þróunarferla en einnig áhersla á menningarlega skyldu.

Í 3. mgr. er einnig fjallað um tvö atriði. Það fyrra varðar hina félagslegu hlið náttúruverndar sem beinist að hlutverki náttúrunnar sem uppsprettu upplifunar, fræðslu og vellíðunar. Hið síðara lýtur að þýðingu náttúruauðlinda fyrir samfélagið. Það varðar nytjagildi náttúrunnar en jafnframt er lögð áhersla á að ekki sé dregið úr endursköpunarmætti hennar.

Tvö friðlönd á Seltjarnarnesi, Bakkatjörn og Grótta.

10.1.2 Markmiðsákvæði norrænna náttúruverndarlaga

Í samræmi við heiti *norsku laganna*[225] er lögð áhersla á vernd fjölbreytni náttúrunnar, bæði líffræðilegrar fjölbreytni og fjölbreytni landslags og jarðmyndana, sem og vernd vistfræðilegra ferla. Lögð er áhersla á sjálfbæra nýtingu og mikilvægi náttúrunnar fyrir starfsemi, menningu, heilsu og velsæld mannsins bæði nú og í framtíðinni:

> Lovens formål er at naturen med dens biologiske, landskapsmessige og geologiske mangfold og økologiske prosesser tas vare på ved bærekraftig bruk og vern, også slik at den gir grunnlag for menneskenes virksomhet, kultur, helse og trivsel, nå og i fremtiden, også som grunnlag for samisk kultur.

Samkvæmt markmiðsákvæði 1. gr. *dönsku náttúruverndarlaganna*[226] miða lögin að því að vernda náttúru landsins og umhverfi svo samfélagið megi þróast á sjálfbæran hátt, lífsskilyrði mannsins séu virt og lífríki verndað. Þetta markmið er svo nánar útfært í þremur liðum 2. mgr. greinarinnar en þeir lúta að náttúruvernd á fjölþættum grunni, aðgerðum til að bæta ástand náttúrunnar og almannarétti og útivist:

> Loven skal medvirke til at værne landets natur og miljø, så samfundsudviklingen kan ske på et bæredygtigt grundlag i respekt for menneskets livsvilkår og for bevarelsen af dyre- og plantelivet.
> Loven tilsigter særligt
> 1) at beskytte naturen med dens bestand af vilde dyr og planter samt deres levesteder og de landskabelige, kulturhistoriske, naturvidenskabelige og undervisningsmæssige værdier,
> 2) at forbedre, genoprette eller tilvejebringe områder, der er af betydning for vilde dyr og planter og for landskabelige og kulturhistoriske interesser, og

225 Lov om forvaltning av naturens mangfold nr. 100/2009.
226 Sjá Bekendtgørelse af lov om naturbeskyttelse nr. 933/2009.

3) at give befolkningen adgang til at færdes og opholde sig i naturen samt forbedre mulighederne for friluftslivet.
Der skal ved lovens administration lægges vægt på den betydning, som et areal på grund af sin beliggenhed kan have for almenheden.

Í 1. gr. *finnsku náttúruverndarlaganna*[227] eru talin upp fimm meginmarkmið laganna. Þau eru að vernda líffræðilega fjölbreytni, varðveita fegurð náttúru og gildi landslags, stuðla að sjálfbærri nýtingu náttúruauðlinda og náttúrulegs umhverfis, auka vitund og almennan áhuga á náttúrunni og auðvelda rannsóknir:

Syftet med denna lag är att
1) bevara naturens mångfald,
2) vårda naturens skönhet och landskapets värde,
3) stöda hållbart nyttjande av naturtillgångarna och av naturmiljön,
4) öka kännedomen om och intresset för naturen, samt
5) främja naturforskningen.

10.2 Gildissvið

10.2.1 Almennt um gildissvið náttúruverndarlaga

Samkvæmt 1. mgr. 2. gr. náttúruverndarlaga er *landfræðilegt gildissvið* laganna afar vítt en þau gilda á íslensku landi og í landhelgi og efnahagslögsögu, eins og þessi svæði eru afmörkuð í 1. og 3. gr. laga um landhelgi, efnahagslögsögu og landgrunn, nr. 41/1979.

Efnislegt gildissvið laganna er afmarkað í 2. mgr. greinarinnar á þann hátt að þau breyti í engu ákvæðum annarra laga um vernd, friðun og veiðar á villtum dýrum til lands og sjávar. Hugtakið villt dýr er ekki skilgreint í lögunum en í athugasemdum sem fylgdu frumvarpi því er varð að náttúruverndarlögum nr. 44/1999 er gerð grein fyrir ýmsum lögum sem skipta máli við afmörkun gildissviðs laganna vegna ákvæðis 2. mgr. 2. gr.

10.2.2 Vernd lífríkis sjávar

Samkvæmt 10. gr. reglugerðar um Stjórnarráð Íslands fer sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti með mál er varða rannsókn, verndun og nýtingu fiskistofna og annarra lifandi auðlinda hafsins og hafsbotnsins, og eftirlit með þessu.[228] Um nýtingu fiskistofna í fiskveiðilandhelgi Íslands gilda einkum lög um stjórn fiskveiða nr. 116/2006 og lög um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands nr. 79/1997. Fiskveiðilandhelgin nær frá fjöruborði að ytri mörkum efnahagslögsögu Íslands eins og hún er skilgreind í lögum nr. 41 1. júní 1979, um landhelgi, efnahagslögsögu og landgrunn.[229]

Lög um stjórn fiskveiða fjalla um veiði nytjastofna og stjórn hennar í þeim tilgangi m.a. að stuðla að verndun og hagkvæmri nýtingu stofnanna. Til nytjastofna teljast sjávardýr, svo og sjávargróður, sem nytjuð eru og kunna að verða nytjuð í íslenskri fiskveiðilandhelgi og sérlög gilda ekki um. Lögin fjalla ekki um sérstakar aðgerðir til verndar lífríki sjávar aðrar en veiðistjórnunina.

Markmið *laga um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands* er svipað og laga um stjórn

227 Naturvårdslag nr. 1096/1996.
228 Sjá 1. og 2. tölul. A-liðar 10. gr.
229 Sbr. 2. mgr. 2. gr. laga um stjórn fiskveiða og 2. mgr. 2. gr. laga um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands.

fiskveiða og nytjastofnar eru skilgreindir með sama hætti. Í lögunum eru m.a. ákvæði um veiðisvæði og veiðarfæri sem heimilt er að nota þar. Að því er varðar vernd lífríkis hafsins skal hér sérstaklega vakin athygli á heimildum ráðherra samkvæmt 9. gr. til að grípa til aðgerða til að sporna við því að stundaðar séu veiðar sem skaðlegar geta talist með tilliti til hagkvæmrar nýtingar nytjastofna *og varðveislu viðkvæmra hafsvæða*. Meðal annars getur ráðherra ákveðið sérstök friðunarsvæði þar sem veiðar með öllum eða tilteknum veiðarfærum eru bannaðar. Efni þessara ákvæða er að hluta til nýtt en þeim var breytt með lögum nr. 149/2007. Laut breytingin að því að styrkja heimildir ráðherra til að friða viðkvæm hafsvæði í því skyni að vernda hafsbotninn sjálfan og það líf sem á honum þrífst. Breytingin var gerð í kjölfar þess að nefnd sem falið var að kanna forsendur fyrir friðun viðkvæmra hafsvæða skilaði niðurstöðum sínum. Taldi nefndin að friðun svæða hefði fyrst og fremst verið beitt til að ná sértækum markmiðum í fiskvernd eins og t.d. verndun hrygningarfisks eða ungfisks. Á undanförnum árum hefði athyglin beinst í ríkari mæli að hafsbotninum sjálfum og lagði nefndin því til að breytingar yrðu gerðar á heimild ráðherra þannig að verndun hafsbotnsins fengi meira vægi og rúmaðist betur innan lagaheimildarinnar. Með því móti mundi hún endurspegla skýrar markmið og inntak friðunar viðkvæmra hafsvæða.[230]

Vegna afmörkunar 2. mgr. 2. gr. á gildissviði náttúruverndarlaga taka þau í raun að takmörkuðu leyti til náttúruverndar í landhelgi og efnahagslögsögu. Í 54. gr. laganna er þó fjallað um friðlýsingu náttúruminja í hafi, þ.m.t. eyja og skerja, og á hafsbotni. Er gert ráð fyrir að umhverfisráðherra leiti samþykkis sjávarútvegsráðherra fyrir slíkum friðlýsingum. Þegar frumvarp það er varð að náttúruverndarlögum nr. 44/1999 var lagt fyrir Alþingi fjallaði 54. gr. um friðlýsingu *náttúrumyndana* í hafi, enda tekur orðalag greinarinnar mið af því. Í 50. gr. er í samræmi við það vísað til friðlýsinga í hafi sem *náttúruvætta*. Að tillögu umhverfisnefndar Alþingis var 54. gr. breytt á þann veg að orðið *náttúruminjar* kom í stað náttúrumyndana en engin skýring er gefin á breytingunni önnur en sú að hugtakið náttúruminjar sé skýrt í lögunum.[231] Samkvæmt 3. gr. nær hugtakið náttúruminjar annars vegar til náttúruverndarsvæða og hins vegar lífvera, búsvæða þeirra, vistgerða og vistkerfa sem eru á náttúruminjaskrá. Með hliðsjón af þessu verður að álykta að heimild 54. gr. nái m.a. til verndunar lífríkis hafsins þó ekki hafi henni verið beitt í því skyni enn sem komið er.

10.2.3 Vernd villtra fugla og villtra spendýra

Meginlagabálkur um vernd villtra dýra eru *lög um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum* nr. 64/1994. Lögin ná til lands og efnahagslögsögu. Villt dýr í skilningi laganna eru allir fuglar og spendýr, önnur en selir, hvalir, gæludýr og bústofn. Meginregla laganna er sú að villt dýr, þar með talin þau sem koma reglulega eða kunna að berast til landsins, séu friðuð nema annað sé tekið fram í lögunum.

Lax- og silungsveiðilög nr. 61/2006 gilda um alla veiði úr ferskvatnsfiskstofnum á íslensku forráðasvæði nema aðra skipan leiði af ákvæðum annarra laga, sbr. 2. gr. þeirra. Þau taka því einnig til veiði lax og göngusilungs í sjó. Lögin hafa einnig að

230 Sjá 135. lþ. 2007–2008, 90. mál, þskj. 90.
231 Sjá 123. lþ. 1998–1999, 528. mál, þskj. 1111.

geyma ákvæði um vernd stofnanna, ekki síst með takmörkun veiði og heimildum til svæðisbundinnar friðunar.

Ýmis eldri lög eru í gildi sem fjalla um veiðar á villtum dýrum. Þetta eru rekabálkur Jónsbókar frá 1281, tilskipun um veiði á Íslandi frá 20. júní 1849, lög um selaskot á Breiðafirði og uppidráp nr. 30/1925, lög um útrýmingu sels í Húnaósi nr. 29/1937 og lög um hvalveiðar nr. 26/1949.

10.2.4 Gróður- og skógvernd

Náttúruverndarlög taka til gróður- og skógverndar enda eru þessir þættir ekki sérstaklega undanskildir efnislegu gildissviði laganna. Um bæði þessi svið gilda þó einnig sérlög. Lög um landgræðslu nr. 17/1965 hafa það að markmiði að koma í veg fyrir eyðingu gróðurs og jarðvegs og að græða upp eydd og vangróin lönd. Lög um skógrækt nr. 3/1955 miða m.a. að því að vernda, friða og rækta skóga og skógarleifar sem eru í landinu. Þessir málaflokkar heyrðu áður undir ráðuneyti landbúnaðarmála en voru færðir til umhverfisráðuneytis árið 2007 að undanskildum þeim þætti sem lýtur að ræktun nytjaskóga. Þetta hafði í för með sér að þær stofnanir sem annast framkvæmd þessara laga, Landgræðsla ríkisins og Skógrækt ríkisins, heyra nú undir umhverfisráðuneyti.

10.3 Niðurstaða nefndarinnar um markmið og gildissvið

Nefndin telur ekki ástæðu til að gera veigamiklar breytingar á markmiðsákvæði náttúruverndarlaga. Því hefur lítið verið breytt frá náttúruverndarlögum nr. 47/1971 og að mati nefndarinnar endurspeglar það ágætlega fjölþætt markmið náttúruverndar. Þó leggur nefndin áherslu á að orðalagi 1. mgr. verði breytt til upprunalegs horfs þannig að þar sé fjallað um samskipti manns og náttúru. Um hugtökin náttúra og umhverfi er fjallað í kafla 11.1 hér á eftir. Einnig álítur nefndin að styrkja beri stöðu almannaréttar í náttúruverndarlögum með því að kveða skýrar á um hann í markmiðsákvæði laganna.

Umfjöllunin hér að framan um afmörkun gildissviðs náttúruverndarlaga gagnvart öðrum lögum sem fjalla um vernd lífríkis hafsins leiðir í ljós að hún er ekki alls kostar skýr. Telur nefndin nauðsynlegt að huga sérstaklega að þessu í nýjum lögum þannig að þessi verndarþáttur náttúruverndarlaga sé styrktur. Nefndin leggur ekki til breytingar á afmörkun gildissviðs náttúruverndarlaga gagnvart lögum um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum eða lax- og silungsveiðilögum. Þó skal bent á að nú stendur yfir endurskoðun fyrrnefndu laganna og er nauðsynlegt að gæta að samræmi milli nýrra lagabálka bæði að því er varðar gildissvið og efnisreglur.

Samspil náttúruverndarlaga annars vegar og landgræðslulaga og skógræktarlaga hins vegar er sérstakt athugunarefni. Sú aðgreining efnisþátta sem þar er á ferðinni stafar af því að málefni landgræðslu og skógræktar heyrðu áður undir annað ráðuneyti. Bæði landgræðslulög og skógræktarlög eru nú til endurskoðunar hjá umhverfisráðuneytinu. Telur nefndin fulla ástæðu til að huga að því að sameina þau náttúruverndarlögum. Í kafla 21.5 í hvítbókinni er einnig vikið að hugmyndum um breytingu stofnanaskipulags að því er þessa málaflokka varðar.

11

Hugtök

11. Hugtök

11.1 Almenn fræðileg hugtök á sviði náttúruverndar

Í hvítbókinni koma fyrir ýmis almenn fræðileg hugtök á sviði náttúruverndar, bæði lögfræðileg hugtök og hugtök náttúrufræðinnar. Hér á eftir verður fjallað um þau helstu í stuttu máli.

Í kafla 2.1.1 er vikið að hugtökunum *náttúra* og *umhverfi*. Þar er vísað til umfjöllunar Páls Skúlasonar heimspekings um þessi hugtök, m.a. um nauðsyn þess að gera skýran greinarmun á þeim. Páll bendir á að *náttúran* sé skapandi afl sem fari sínu fram í veruleikanum óháð manninum. *Umhverfi* mannsins sé hins vegar mótað af athöfnum mannsins og hverfist þannig um hann. Umhverfi sé hin ytri náttúra umsköpuð af tæknilegu valdi mannsins.[232] Á sama hátt verði að gera greinarmun annars vegar á *umhverfisvernd* sem snúist í raun um að vernda manninn í umhverfinu, t.d. með því að tryggja að það sé honum ekki skaðlegt, og hins vegar *náttúruvernd* sem miði að því að vernda náttúruna fyrir manninum.[233] Við undirbúning fyrstu íslensku náttúruverndarlaganna nr. 48/1956 var hugtakið *náttúruvernd* skilgreint á eftirfarandi hátt: „Hugtakið náttúruvernd er mjög víðtækt hugtak og tekur í rýmstu merkingu til verndar á öllum þáttum náttúrunnar, kvikum og dauðum."[234] Þegar náttúruverndarlög nr. 47/1971 voru sett var litið svo á að markmiðsákvæði 1. gr. þeirra fæli jafnframt í sér skilgreiningu á hugtakinu *náttúruvernd*.[235] Þessi ákvæði eru að miklu leyti óbreytt í 1. gr. núgildandi náttúruverndarlaga.[236]

Í umfjöllun um náttúru og náttúruvernd er greint á milli hugtakanna *villt náttúra* og *hálf-villt náttúra*. Þessi hugtök koma einnig fyrir í athugasemdum við þær greinar sem nefndin hefur lagt til að kæmu í stað 41. gr. náttúruverndarlaga en í kafla 17.6.2 er gerð grein fyrir þeim. Nefndin hefur gengið út frá þeirri skýringu hugtaksins *villt náttúra* að þar sé um að ræða náttúru sem ekki hefur orðið fyrir merkjanlegum áhrifum af íhlutun mannsins og þar sem náttúrulegir ferlar ráða öllu eða mestu um byggingu og starfsemi vistkerfa. Til villtrar náttúru Íslands teljast öll svæði í óbyggðum hvort sem þar er sumarbeit sauðfjár eða ekki, og svo

232 Páll Skúlason: *Umhverfing*. Reykjavík 1998, bls. 34–35.
233 Sama heimild, bls. 42.
234 *Alþt. 1956*, A-deild, bls. 854.
235 *Alþt. 1969*, A-deild, bls. 1996.
236 Í náttúruverndarlögum nr. 44/1999 var þó gerð ein veigamikil breyting á 1. mgr. 1. gr. Í eldri lögum sagði að tilgangur laganna væri að stuðla að samskiptum manns og náttúru þannig að hvorki spillist líf eða land né mengist sjór, vatn eða andrúmsloft. Þessu var breytt þannig að í núgildandi lögum er talað um samskipti manns og umhverfis. Það var umhverfisnefnd sem lagði breytinguna til með þeim rökum að telja verði að maðurinn sé hluti af náttúrunni. Sjá 123. lþ. 1998–1999, 528. mál, þskj. 1111.

Í Vonarskarði, Vatnajökulsþjóðgarði.

svæði á láglendi þar sem beitarálag er lítið og önnur áhrif mannsins lítil sem engin. Hugtakið *hálf-villt náttúra* vísar til náttúru þar sem þau ferli sem ráða mestu um byggingu og starfsemi vistkerfa mótast að hluta af beinni íhlutun og athöfnum mannsins en hún heldur engu að síður mörgum upprunalegum einkennum. Orðið hálf-villt náttúra er hér notuð í sama skilningi og *semi-natural* í ensku. Hálf-villt náttúra liggur einhvers staðar á milli upphaflegs, náttúrulegs vistkerfis og þaulræktaðs lands, svo sem kornakra. Miðað við þaulræktuð svæði einkennist hálf-villt náttúra af því að þær tegundir sem einkenndu upphafleg vistkerfi eru að hluta eða að miklu leyti til staðar, líffræðileg fjölbreytni er meiri og jarðvegseiginleikar, yfirbragð og starfsemi vistkerfisins er miklu minna mótað af íhlutun mannsins.

Orðið *vernd* merkir í íslensku máli vörn, skjól eða hlíf en orðið *verndun* það að veita vörn eða vernd.[237] Orðin koma meðal annars fyrir í markmiðsákvæðum 1. gr. náttúruverndarlaga en þar segir í 2. mgr. að lögin eigi að tryggja eftir föngum þróun íslenskrar náttúru eftir eigin lögmálum, en *verndun* þess sem þar er sérstætt eða sögulegt. Í 3. mgr. greinarinnar segir m.a. að lögin eigi að stuðla að *vernd* og nýtingu auðlinda á grundvelli sjálfbærrar þróunar.

Samkvæmt lögfræðiorðabók[238] felur hugtakið *friðlýsing* í sér „[opinbera] verndarráðstöfun til að vernda umhverfi og náttúru sem varða almenning miklu". Hún hefur í för með sér tiltekin höft á eignarrétti þeirra sem þurfa að þola friðlýsingu á eignum sínum.[239] Réttaráhrif friðlýsingar geta þó verið mismunandi og fer það eftir ákvæðum einstakra friðlýsinga hvaða takmarkanir þær hafa í för með sér fyrir landeigendur, aðra rétthafa og almenning. Í VII. kafla náttúruverndarlaga er fjallað um friðlýstar náttúruminjar og geta þær fallið í fimm flokka, þjóðgarða, friðlönd, náttúruvætti, fólkvanga og svo flokk lífvera, búsvæða, vistgerða og vistkerfa. Í kaflanum eru einnig ákvæði um málsmeðferð sem fylgt skal við friðlýsingu svo og um þá þætti sem ákvörðun um friðlýsingu skal taka til. Hugtakið friðlýsing er einnig notað í þjóðminjalögum nr. 107/2001 um opinbera ráðstöfun til verndar fornminjum. Í náttúruverndarlögum er orðið *friðlýsing* einnig notað um hið eiginlega friðlýsingarskjal, þ.e. ákvörðun um friðlýsingu og ákvæði hennar, sbr. 60. gr. Um friðlýsingu er sérstaklega fjallað í 14. og 15. kafla hvítbókarinnar, sbr. og kafla 6.3.

Orðið *friðun* er oftast notað í svipaðri merkingu og friðlýsing, þ.e.a.s. það að friða eitthvað formlega.[240] Það kemur m.a. fyrir í 1. mgr. 39. gr. náttúruverndarlaga þar sem fjallað er um *friðunar-* og uppgræðsluaðgerðir til að vernda skóga og önnur gróðursamfélög, sbr. einnig i-lið 2. mgr. 6. gr. laganna. Hugtakið friðun er notað í skógræktarlögum nr. 3/1955,[241] og í lögum nr. 64/1994 um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum.[242] Ákvörðun um friðun samkvæmt þessum lögum er þó annars eðlis en friðlýsing samkvæmt VII. kafla náttúruverndarlaga.

Hugtakið *almannahagsmunir* hefur mikla þýðingu enda réttlætast ýmsar almennar takmarkanir á eignarrétti manna sem lög kveða á um af hagsmunum almennings. Um þetta er m.a. fjallað í kafla 15.4. Hugtakið er ekki beinlínis skýrt í lögfræðiorðabók en þó segir þar að almannahagsmunir geti verið lögmætt mark-

237 *Íslensk orðabók*. Mörður Árnason ritstýrði. Edda, Reykjavík 2002, bls. 1732.
238 *Lögfræðiorðabók með skýringum*. Bókaútgáfan Codex og Lagastofnun Háskóla Íslands, Reykjavík 2008.
239 *Lögfræðiorðabók*, bls. 147. Það vekur athygli að hér er bæði vísað til verndar umhverfis og náttúru.
240 *Lögfræðiorðabók*, bls. 148.
241 Sbr. 14. gr.: Á land það, sem Skógrækt ríkisins hefur til *friðunar* og skógræktar, má ekki beita búfé.
242 Í 1. gr. laga nr. 64/1994 er hugtakið friðun skýrt þannig: „Bann við veiðum og öðrum aðgerðum sem geta aukið vanhöld eða dregið úr viðkomu dýra af tiltekinni tegund. Þegar rætt er um friðun tekur hún einnig til eggja og hreiðra þeirra fugla sem njóta algerrar eða tímabundinnar friðunar."

mið lagasetningar sem takmarki mannréttindi.[243] Í tillögum Vatnalaganefndar sem settar eru fram í skýrslu nefndarinnar frá september 2008 segir m.a. um hugtakið almannahagsmuni:

> Erfitt er að telja með tæmandi hætti upp alla þá hagsmuni sem felldir verða undir hugtakið almannahagsmunir. Telur Vatnalaganefnd ljóst að hugtakið verði ekki túlkað þröngt heldur verði felldir undir það allir þeir hagsmunir sem hafa umtalsverða samfélagslega þýðingu, t.d. vernd náttúru og lífríkis, aðgengi almennings að náttúrunni, umferðarréttur, verndun menningarminja, svo og hagsmunir komandi kynslóða. Er þessi skilningur í takt við skýringu hugtaksins í norrænum rétti.[244]

Almannaréttur skipar stóran sess í náttúruverndarlöggjöf á Íslandi og er um hann fjallað í III. kafla náttúruverndarlaga nr. 44/1999. Hugtakið er þó ekki skýrt sérstaklega í lögunum. Samkvæmt lögfræðiorðabók er *almannaréttur* talinn vera sá réttur sem almenningi er áskilinn til frjálsra afnota af landi og landsgæðum, til farar um land og vötn o.fl. samkvæmt ákvæðum í náttúruverndarlögum.[245] Merking hugtaksins er svipuð á hinum Norðurlöndunum, þ.e. að með almannarétti sé átt við rétt almennings til náttúrunnar, til að fara um landið, þar með talið um skóga og vötn, og dvelja þar, óháð því hvernig eignarhaldi viðkomandi landsvæðis er háttað. Einnig að nýta gæði náttúrunnar, t.d. jurtir, ber og sveppi. Í öllum löndunum er jafnframt viðurkennt að almannaréttinum fylgi skylda til að sýna aðgæslu og tillitssemi. Um almannarétt er sérstaklega fjallað í 19. kafla hvítbókarinnar. Hugtakið *útilífsréttur* hefur verið notað í sömu merkingu og hugtakið almannaréttur.[246]

Hugtakið *útivist* tengist almannaréttinum og er einnig notað í náttúruverndarlögum þar sem fjallað er um markmið með stofnun fólkvanga, sbr. 1. mgr. 55. gr. Þá segir í 3. mgr. 39. gr. að Umhverfisstofnun skuli ásamt Skógrækt ríkisins vinna að verndun og eftirliti með náttúrulegum birkiskógum og skógum til *útivistar*. Að lokum eru sérstök ákvæði um útivistarsvæði í 70. gr. laganna. Nefndin hefur gengið út frá þeirri merkingu hugtaksins útivist að það eigi við um för um landið án hjálpar vélknúinna farartækja og dvöl úti undir beru lofti þar sem maðurinn er í náinni snertingu við landið sem farið er um, sjá nánar kafla 19.4.1.

Hugtakið *sjálfbær þróun* var fyrst skilgreint í skýrslu sem samin var árið 1987 undir forystu Gro Harlem Brundtland, fyrrum forsætisráðherra Noregs, *Sameiginleg framtíð okkar* (*Our Common Future*). Þar var hugtakið skýrt þannig að sjálfbær væri sú þróun sem fullnægir þörfum samtíðarinnar án þess að skerða möguleika komandi kynslóða til að fullnægja sínum þörfum. Hugmyndin um sjálfbæra þróun hefur síðan verið útfærð nánar, m.a. í reglum Ríó-yfirlýsingarinnar. Hugtakið sjálfbær þróun kemur fyrir í 3. mgr. 1. gr. náttúruverndarlaga nr. 44/1999. Segir þar m.a. að lögin eigi að [...] stuðla að vernd og nýtingu auðlinda á grundvelli *sjálfbærrar þróunar*.[247] Jafnan er litið svo á að með sjálfbærri nýtingu auðlinda sé leitast við að tryggja jafnvægi milli þriggja grundvallandi þátta, þ.e. efnahagslegrar og samfélagslegrar þróunar og verndar náttúrunnar. Í kafla 5.2 hér að framan er fjallað um stefnumörkun um sjálfbæra þróun í íslensku samfélagi.

---

243 *Lögfræðiorðabók*, bls. 16.

244 *Skýrsla Vatnalaganefndar ásamt ritgerðum, álitum og öðru efni sem nefndin hefur aflað*. Iðnaðarráðuneytið september 2008, bls. 166.

245 *Lögfræðiorðabók*, bls. 16.

246 *Lögfræðiorðabók*, bls. 465.

247 Ákvæðinu var bætt í 1. gr. við setningu náttúruverndarlaga nr. 44/1999 en það er þó ekki skýrt sérstaklega í frumvarpi því er varð að þeim lögum.

Mosabreiður við Kamba austan Skaftár, Vatnajökulsþjóðgarði.

Í samningnum um líffræðilega fjölbreytni er lykilhugtakið, *líffræðileg fjölbreytni*, skilgreint á eftirfarandi hátt:

> Í samningi þessum: [m]erkir „líffræðileg fjölbreytni" breytileika meðal lífvera frá öllum uppsprettum, þar með talin meðal annars vistkerfi á landi, í sjó og vötnum og þau vistfræðilegu kerfi sem þær eru hluti af: þetta nær til fjölbreytni innan tegunda, milli tegunda og í vistkerfum.[248]

Með öðrum orðum spannar líffræðileg fjölbreytni alla lifandi náttúru, einingarnar sem hún er byggð úr, birtingarformin sem hún tekur og þá lífrænu og ólífrænu ferla sem móta hana.[249] Ekki er sérstaklega vísað til líffræðilegrar fjölbreytni í náttúruverndarlögum nr. 44/1999 og hugtakið er ekki skýrt þar. Í tillögum nefndarinnar að breytingum á 41. gr. náttúruverndarlaga í frumvarpsdrögum sem hún afhenti ráðherra í árslok 2010 er vísað til hugtaksins.[250] Í samræmi við það taldi nefndin eðlilegt að það yrði skilgreint í náttúruverndarlögum og lagði til eftirfarandi skilgreiningu:

> Breytileiki meðal lífvera á öllum skipulagsstigum lífs, þar með talin öll vistkerfi á landi, í sjó og ferskvatni og vistfræðileg tengsl þeirra. Hugtakið nær til fjölbreytni innan tegunda, milli tegunda og í vistkerfum.

Eins og sjá má er skýringin byggð á skilgreiningu samningsins um líffræðilega fjölbreytni.[251] Í kafla 4.2 í hvítbókinni er fjallað um samninginn um líffræðilega fjölbreytni og í kafla 5.3 um stefnumörkun Íslands um framkvæmd samningsins og framkvæmdaáætlun um líffræðilega fjölbreytni.

11.2 Önnur lykilhugtök á sviði náttúruverndar

11.2.1 Inngangur

Í kafla 11.1 er fjallað um ýmis almenn fræðileg hugtök á sviði náttúruverndar. Ýmis önnur hugtök eru þýðingarmikil og nauðsynlegt að gera skilmerkilega grein fyrir þeim í lögum eða eftir atvikum í lögskýringargögnum. Það er vegna þess að réttaráhrif tiltekinna lagaákvæða geta verið háð merkingu og skýringu þessara hugtaka.

248 „Biological diversity" means the variability among living organisms from all sources including, inter alia, terrestrial, marine and other aquatic ecosystems and the ecological complexes of which they are part; this includes diversity within species, between species and of ecosystems.

249 *Líffræðileg fjölbreytni. Stefnumörkun Íslands um framkvæmd Samningsins um líffræðilega fjölbreytni.* Reykjavík 2008, bls. 6.

250 Nefndin lagði einnig til að hugtökin ágeng framandi lífvera, framandi lífverur, innflutningur lifandi lífvera yrðu skilgreind í náttúruverndarlögum. Nánar er fjallað um þessar tillögur nefndarinnar í kafla 17.6.2.

251 Hugtakið er einnig skýrt í 4. gr. laga um erfðabreyttar lífverur nr. 18/1996 og er skýringin svohljóðandi: „Líffræðileg fjölbreytni nær eins og hugtakið lífríki til allrar lifandi náttúru, eininganna sem hún er gerð úr og birtingarforma hennar. Líffræðileg fjölbreytni spannar náttúrulegan og manngerðan breytileika á öllum skipulagsstigum lífsins, frá erfðavísum og tegundum til vist- og lífkerfa."

Í þessum kafla er fjallað um hugtök sem nefndin telur ástæðu til að skýra í lögum eða að lágmarki gera glögga grein fyrir í lögskýringargögnum. Sum þessara hugtaka eru skýrð í núgildandi náttúruverndarlögum en önnur ekki. Í töflum eru tilgreindar skýringar hugtakanna í náttúruverndarlögum, öðrum lögum og í alþjóðasamningum til að auðvelda samanburð.

11.2.2 Afréttur, eignarland og þjóðlenda

Hugtök	Lagagreinar	Skilgreining
Afréttur	*Lög um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta*, nr. 58/1998, 1. gr. *Jarðalög* nr. 81/2004, 2. gr. *Lög um lax- og silungsveiði*, nr. 61/2006, 3. gr.	Landsvæði utan byggðar sem að staðaldri hefur verið notað til sumarbeitar fyrir búfé.
Eignarland	*Þjóðlendulög*, 1. gr. *Jarðalög*, 2. gr. *Náttúruverndarlög* nr. 44/1999, 3. gr.	Landsvæði sem er háð einkaeignarrétti þannig að eigandi landsins fer með öll venjuleg eignarráð þess innan þeirra marka sem lög segja til um á hverjum tíma.
Þjóðlenda	*Þjóðlendulög*, 1. gr. *Jarðalög*, 2. gr. *Náttúruverndarlög*, 3. gr. *Lax- og silungsveiðilög*, 3. gr.	Landsvæði utan eignarlanda þó að einstaklingar eða lögaðilar kunni að eiga þar takmörkuð eignarréttindi.

Eins og fram kemur í töflunni hér að framan eru hugtökin *afréttur, eignarland* og *þjóðlenda* nú þegar skilgreind í 3. gr. laga um náttúruvernd. Efnislega byggja þessar skilgreiningar á þeirri flokkun landsvæða sem þjóðlendulög kveða á um og er því eðlilegt að þær séu samræmdar í lögum. Rétt er að hafa í huga að hugtakið *afréttur* er ekki lengur notað sem lýsing á ákveðnu eignarformi lands heldur vísar það til tiltekinnar nýtingar. Þannig getur land sem telst afréttur ýmist verið þjóðlenda eða eignarland þó hið fyrrnefnda sé algengara. Í náttúruverndarlögum er hugtakið afréttur notað í 1. mgr. 24. gr. þar sem kveðið er á um heimild almennings til tínslu berja, sveppa, fjallagrasa og jurta í þjóðlendum og afréttum. Sérstakt ákvæði er svo um rétt til tínslu í eignarlöndum í 2. mgr. greinarinnar. Með vísan til þess sem að framan segir um eignarhald afrétta væri eðlilegt að binda heimild samkvæmt 1. mgr. 24. gr. eingöngu við þjóðlendur í nýjum náttúruverndarlögum.

Hugtakið *þjóðlenda* er notað í náttúruverndarlögum einkum í tengslum við almannaréttinn. Almenningi er t.d. heimilt að setja niður hefðbundin viðlegutjöld við alfaraleið í óbyggðum, hvort sem er á eignarlandi eða þjóðlendu, og að setja niður göngutjöld utan alfaraleiðar, sbr. 20. gr. laganna.

Hugtakið *eignarland* er skýrt á sama veg í náttúruverndarlögum, þjóðlendulögum og jarðalögum, sbr. töfluna hér að ofan. Viðtækari skilgreiningu er hins vegar að finna í lögum um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu og lax- og silungsveiðilögum og er hún svohljóðandi:

> Landsvæði, *þar með talið innan netlaga í stöðuvötnum og sjó*, sem er háð einkaeignarrétti þannig að eigandi landsins fer með öll venjuleg eignarráð þess innan þeirra marka sem lög segja til um á hverjum tíma.

Í þessu sambandi bendir nefndin á að fræðimenn hafa ekki verið á einu máli um hvort líta skuli á netlög, sem fylgja landareignum, sem hluta af landareigninni þannig að þau séu undirorpin beinum eignarrétti eða hvort fasteignareigandinn eigi aðeins einstök, tilgreind réttindi innan þeirra.[252] Hefur þá verið bent á að landeigendum hafi alls ekki með ótvíræðum hætti verið játaður beinn eignarréttur yfir netlögum hvorki í lögum né í dómaframkvæmd. Um þetta atriði er t.d. fjallað í hæstaréttardómi frá 1996 (H. 1996:2518) þar sem segir m.a.:

> Af fornlögum verður ekki ráðið, að netlög í sjó hafi verið talin háð sömu eignarráðum fasteignareiganda og landið fyrir ofan. Með síðari tíma löggjöf hafa eigendum fasteigna ekki heldur verið veittar allar sömu eignarheimildir yfir netlögum í sjó, sem þeir njóta yfir fasteignum, er að þeim liggja.

Í ljósi þessa er það afstaða nefndarinnar að skilgreining núgildandi náttúruverndarlaga á hugtakinu eignarland eigi að vera óbreytt í nýjum lögum.

11.2.3 Búsvæði, vistgerð og vistkerfi

Hugtök	Laga- og samningsgreinar	Skilgreiningar
Búsvæði	*Náttúruverndarlög*, 3. gr.	Þeir staðir eða svæði þar sem tegund getur þrifist.
	Lög um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum, nr. 64/1994, 1. gr.	Svæði sem villt dýr nota sér til framfærslu og viðkomu, svo sem varplönd og fæðusvæði, eða sem farleið.
	Samningur um líffræðilega fjölbreytni, 2. gr.	„Habitat" means the place or type of site where an organism or population naturally occurs. „búsvæði" [merkir] svæði eða gerð svæðis þar sem lífverur eða stofn er að finna af náttúrulegum ástæðum.
	Vistgerðatilskipun ESB, 1. gr.	Habitat of a species means an environment defined by specific abiotic and biotic factors, in which the species lives at any stage of its biological cycle.

Vistgerð	*Náttúruverndarlög*, 3. gr.	Staðir eða svæði með ákveðnum einkennum, t.d. hvað varðar gróður- og dýralíf, jarðveg og loftslag.
	Norsk lög um fjölbreytni náttúrunnar, 3. gr.	Naturtype: ensartet type natur som omfatter alle levende organismer og de miljøfaktorene som virker der, eller spesielle typer naturforekomster som dammer, åkerholmer eller lignende, samt spesielle typer geologiske forekomster;
	Vistgerðatilskipun ESB, 1. gr.	Natural habitats means terrestrial or aquatic areas distinguished by geographic, abiotic and biotic features, whether entirely natural or semi-natural;

Í samræmi við áherslu á vernd líffræðilegrar fjölbreytni hefur á undanförnum áratugum verið unnið að því að þróa flokkunarkerfi til að greina þau svæði sem mikilvægt er að vernda vegna auðugs eða sérstaks lífríkis og auðvelda þannig

252 Sjá hér t.d. Þorgeir Örlygsson: *Kaflar úr eignarétti*. Reykjavík 1998, bls. 75–77, og einnig Ólafur W. Stefánsson, Stefán Már Stefánsson og Tryggvi Gunnarsson: *Samningurinn um evrópska efnahagssvæðið og fasteignir á Íslandi.* Reykjavík 1992, bls. 84.

ákvarðanatöku um náttúruvernd og aðra nýtingu lands.[253] Hugmyndafræðin að baki þessari vinnu byggir á vistfræði þar sem hugtakið *búsvæði* (e. *habitat*) er lagt til grundvallar. Búsvæði hefur hins vegar verið skilgreint með nokkuð mismunandi hætti, bæði t.d. sem svæði þar sem tegund lifir eða fær þrifist[254] eða svæði sem er líffræðilega og eðlisfræðilega einsleitt en er ekki endilega bundið við eina ákveðna tegund.[255] Sú skilgreining sem sett er fram í 3. gr. náttúruverndarlaga tekur mið af þeirri fyrrnefndu. Þar sem erfitt er að afmarka einstök búsvæði í reynd hefur flokkun lands vegna náttúruverndar á síðari árum byggst á einingum sem kallast *vistgerðir* (e. *habitat type og natural habitats*).[256] Hugtakið vistgerð hefur nokkuð víðari merkingu en búsvæði og hefur verið skýrt þannig að vistgerð sé samsafn þeirra búsvæða sem hafa svipaða eiginleika hvað varðar yfirbragð eða útlit og hafa að geyma svipuð samfélög plantna og dýra.[257] Skilgreining náttúruverndarlaga tekur mið af þessu, þ.e. staðir eða svæði með ákveðnum einkennum, t.d. hvað varðar gróður- og dýralíf, jarðveg og loftslag. Dæmi um vistgerðir eru rústamýravist, breiskjuhraunavist og melavist.

Búsvæði brekkubobba.

Orðskýringar á hugtökunum *vistgerð* og *búsvæði* komu inn í náttúruverndarlög með lögum nr. 140/2001 sem breyttu núgildandi lögum. Segir í athugasemdum með frumvarpi því er varð að þeim lögum að hugtakið búsvæði hafi upphaflega verið látið ná yfir vistgerðir *og* búsvæði en nú séu þessi hugtök aðgreind og skilgreind sérstaklega. Rétt þyki því að hugtökin verði skilgreind í lögunum og að notkun þeirra verði færð til samræmis við orðanotkun stofnana hér á landi á sviði náttúrufræða og til samræmis við orðanotkun í alþjóðasamningum og alþjóðavinnu.[258]

Búsvæðavernd tengist beint vernd lífvera og miðar að því að tryggja þeim öruggt athvarf og lífsskilyrði. Í 3. tölul. 1. mgr. 53. gr. náttúruverndarlaga er kveðið á um heimild til að friðlýsa lífverur, búsvæði þeirra, vistgerðir og vistkerfi sem miklu skiptir frá vísindalegu, náttúrufræðilegu eða öðru menningarlegu sjónarmiði að ekki sé raskað, fækkað eða útrýmt. Eins og fram kemur í töflunni hér að ofan er hugtakið *búsvæði* einnig skilgreint í lögum um vernd, friðun og veiði villtra fugla og villtra spendýra. Sú skilgreining tekur í samræmi við efni laganna einungis til svæða sem villtir fuglar og villt spendýr nota og tengist vernd þeirra dýra. Hugtakið hefur hins vegar víðtækari merkingu í náttúruverndarlögum og tekur til búsvæða allra tegunda, þ.m.t. plantna og dýra. Telur nefndin að skilgreining hugtakanna búsvæði og vistgerð ætti að haldast óbreytt í náttúruverndarlögum.

Hugtak	Skilgreining
Vistkerfi	Safn allra lífvera er hafast við í afmörkuðu rými af tiltekinni gerð, ásamt öllum verkunum og gagnverkunum meðal lífveranna og tengslum þeirra við lífræna jafnt sem ólífræna umhverfisþætti sem tilheyra kerfinu, svo sem loft, vatn, jarðveg og sólarljós.

253 Sjá hér nánar kafla 13 um mat á verndargildi og verndarþörf.

254 Abercrombie, M., C.J. Hickman og M.L. Johnson 1966. *A Dictionary of Biology.* Penguin Reference Books, London; Krebs, C. J. 1985. *Ecology: the experimental analysis of distribution and abundance.* Harper and Row, New York.

255 Blondel, J. 1979. *Biogeographié et ecologié.* Paris, New York, Masson; Blondel, J. 1995. *Biogeographié. Approché ecologique et evolutive.* Paris, New York, Masson. Hunter (1996) lýsir búsvæði hins vegar sem eðlisfræðilegu og líffræðilegu umhverfi einstaklings, stofns, tegundar eða jafnvel hóps tegunda, sjá Hunter, M. L. 1996. *Fundamentals of Conservation Biology.* Blackwell Science, Cambridge, Massachusetts.

256 Sjá hér t.d. vistgerðatilskipun ESB: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31992L0043:EN:NOT

257 Devilliers, P. og J. Devilliers-Terschuren 1996. *A classification of Palaearctic habitats.* Council of Europe. Nature and environment, No 78.

258 127. lþ. 2001–2002, 159. mál, þskj. 160.

Vatnshamravatn og búsvæðavernd í Andakíl.

Hugtakið *vistkerfi* kemur fyrir í nokkrum greinum náttúruverndarlaga en hugtakið er þó ekki skilgreint sérstaklega í lögunum. Samkvæmt 37. gr. njóta tiltekin vistkerfi sérstakrar verndar, þ.e. votlendisvistkerfi. Eins og áður segir falla vistkerfi undir þann flokk friðlýstra náttúruminja sem fjallað er um í 3. tölul. 1. mgr. 53. gr. laganna. Vistkerfi (e. ecosystem) má skilgreina sem safn allra lífvera er hafast við í afmörkuðu rými af tiltekinni gerð, ásamt öllum verkunum og gagnverkunum meðal lífveranna og tengslum þeirra við lífræna jafnt sem ólífræna umhverfisþætti sem tilheyra kerfinu, svo sem loft, vatn, jarðveg og sólarljós. Vistkerfishugtakið tekur þannig bæði til þess sem er lifandi í kerfinu og líflaust, hvort sem hið líflausa er lífrænt eða ekki. Tengsl milli þátta í vistkerfum eru oft afar flókin og erfitt getur verið að átta sig á ferli og umfangi sumra þeirra. Einn mikilvægasti undirstöðuþátturinn í vistkerfishugtakinu er hringrás efna og flæði orku milli fæðuþrepa í fæðuvef viðkomandi kerfis. Iðulega er greint á milli þriggja megingerða vistkerfa; þurrlendis- (e. terrestrial), sjávar- (e. marine) og vatnavistkerfa (e. aquatic). Vistkerfi geta verið af ýmsum stærðum, allt frá litlum votlendisvistkerfum á borð við mógröf, til stórra vatnavistkerfa á borð við Þingvallavatn. Mikilvægi vistkerfishugtaksins hefur vaxið í alþjóðlegri náttúruvernd undanfarna 2–3 áratugi. Þetta má rekja að miklu leyti til vaxandi skilnings á margvíslegu þjónustuhlutverki vistkerfa sem eru manninum lífsnauðsynleg, svo sem framleiðslu súrefnis og fæðu.

Votlendi eru dæmi um vistkerfi en orðið er notað sem samheiti yfir vistkerfi á mörkum þurrlendis og vatna eða sjávar.[259] Þau einkennast af því að vatn er mjög grunnt eða vatnsstaða mjög há og jörð rétt undir vatnsborðinu.[260] Á alþjóðlegum vettvangi er votlendi skilgreint vítt í samræmi við Ramsarsamninginn, þannig að það tekur ekki einungis til mýra, flóa og fenja heldur einnig fallvatna og stöðuvatna, fersks vatns, hálfsalts, s.s. sjávarfitja og leira og fjöru og sjávar að 6 m dýpi. Samkvæmt c-lið 1. mgr. 37. gr. náttúruverndarlaga njóta mýrar og flóar, 3 hektarar að stærð eða stærri, sérstakrar verndar. Í frumvarpi því sem nefnd um endurskoðun náttúruverndarlaga skilaði ráðherra í desember 2010 er m.a. lagt til að vernd greinarinnar nái til votlendis, svo sem hallamýra, flóa, flæðimýra, rústamýra, 10.000 m^2 að flatarmáli eða stærri, stöðuvatna og tjarna 1.000 m^2 að flatarmáli eða stærri, og sjávarfitja og leira. Fjallað er um votlendi í 3. kafla hvítbókarinnar, sjá einkum kafla 3.2.3.

11.2.4 Byggð, óbyggðir, þéttbýli og alfaraleið

Hugtökin *byggð* og *óbyggðir* eru ekki skýrð sérstaklega í náttúruverndarlögum. Byggð kemur þó fyrir í skilgreiningu á hugtakinu afréttur, sem er skilgreindur sem landsvæði utan *byggðar* sem að staðaldri hefur verið notað til sumarbeitar fyrir búfé. Hugtakið kemur einkum fyrir í III. kafla laganna um almannarétt og byggja ýmsar reglur kaflans á aðgreiningu landsvæða í byggð og utan byggðar. Þannig

259 Arnþór Garðarsson 1998. Íslensk votlendi. Bls. 13-35 í: *Íslensk votlendi. Verndun og nýting* (ritstj. Jón S. Ólafsson). Háskólaútgáfan, Reykjavík.

260 *Endurheimt votlendis 1996–2006*. Skýrsla votlendisnefndar. Landbúnaðarráðuneytið 2006, bls. 6.

segir t.d. í 1. mgr. 14. gr. að á eignarlandi *í byggð* sé eiganda eða rétthafa heimilt að takmarka eða banna umferð manna og dvöl á afgirtu ræktuðu landi. Hugtakið *óbyggð* er notað í þremur greinum náttúruverndarlaga, þ.e. 6. gr., 19. gr. og 20. gr. Samkvæmt c-lið 2. mgr. 6. gr. er það eitt af hlutverkum Umhverfisstofnunar að hafa eftirlit með umferð og umgengni á svæðum í *óbyggðum* í samvinnu við önnur stjórnvöld. Tengist greinin 19. gr. laganna sem kveður á um heimildir stofnunarinnar til að takmarka umferð eða loka svæðum í óbyggðum. Í 2. mgr. 20. gr. er kveðið á um heimild almennings til að setja niður viðlegutjöld í *óbyggðum*. Hugtakið var ekki notað í 20. gr. eins og hún var í upphaflega frumvarpinu en breyting var gerð á greininni í meðförum Alþingis að tillögu umhverfisnefndar. Í nefndaráliti umhverfisnefndar eru hugtökin byggð og óbyggð skýrð á svofelldan hátt:

> Með *byggð* er átt við byggt svæði eða land, hvort sem er þéttbýlt eða strjálbýlt. [...] Með *óbyggðum* er einkum átt við hálendi eða öræfi þar sem fólk býr ekki að jafnaði og ekki er að finna bústaði eða bæi manna.[261]

Þessi skilgreining hugtaksins óbyggð samræmist venjulegri notkun orðsins en samkvæmt Íslenskri orðabók merkið það „óbyggt land, (einkum) hálendi, öræfi".[262] Það er þó mat nefndarinnar að skýring hugtaksins óbyggðir í áðurgreindu nefndaráliti sé of þröng og leggur hún til að hugtakið verði skýrt í náttúruverndarlögum á eftirfarandi hátt:

> *Óbyggðir*: Landsvæði þar sem fólk hefur ekki fasta búsetu og þar sem mannvirki tengd búsetu eru ekki til staðar eða eru lítt áberandi.

Nefndin telur að undir hugtakið eigi að falla eyðibyggðir þar sem búseta er aflögð þótt ummerki ræktunar megi enn greina í landinu. Þá getur tímabundin búseta, t.d. vegna afmarkaðra framkvæmda eða rannsókna, verið í óbyggðum. Samkvæmt þessari skilgreiningu fellur mestallt land ofan 200 m hæðar á Íslandi undir óbyggðir, þ.m.t. miðhálendið og fjalllendi utan þess. Einnig myndu falla þar undir eyðibyggðir undir 200 m hæð, m.a. á Vestfjörðum og útskögum á Norðurlandi og Austfjörðum. Nefndin leggur jafnframt til að hugtakið byggð verði skilgreint svo: *Byggð:* Þau svæði sem ekki falla undir hugtakið óbyggðir.

Hugtak	Laga- og samningsgreinar	Skilgreiningar
Þéttbýli	*Vegalög* nr. 80/2007, 3. gr. *Jarðalög* nr. 81/2004, 2. gr.	Svæði sem fellur undir skilgreiningu þéttbýlis samkvæmt skipulagslögum.
	Skipulagslög nr. 123/2010, 2. gr.	Þyrping húsa þar sem búa a.m.k. 50 manns og fjarlægð milli húsa fer að jafnaði ekki yfir 200 metra. Afmarka má þéttbýli með öðrum hætti í aðalskipulagi sveitarfélags.
	Umferðarlög nr. 50/1987, 2. gr.	Svæði afmarkað með sérstökum merkjum, sem tákna þéttbýli.

Hugtakið *þéttbýli* er ekki skilgreint í náttúruverndarlögum en það kemur fyrir í tveimur greinum laganna. Annars vegar í 1. mgr. 17. gr. en þar er kveðið á um bann við akstri vélknúinna ökutækja utan vega. Slíkur akstur er þó heimill á jöklum og á snjó utan vega utan *þéttbýlis* svo fremi sem jörð er snævi þakin og frosin. Sér-

261 123. lþ. 1998–1999, 528. mál, þskj. 1111.
262 *Íslensk orðabók*, bls. 1098.

Fannborg og Mænir í Kerlingarfjöllum.

stök ákvæði um bann við akstri utan vega í þéttbýli er hins vegar að finna í umferðarlögum, sbr. 5. gr. a og er þar jafnframt áréttað að ákvæði laga um náttúruvernd gildi að öðru leyti um akstur utan vega. Af þessu má ályktа að líta verði á reglu 5. gr. a umferðarlaga sem sérreglu gagnvart ákvæðum náttúruverndarlaga um akstur utan vega. Í 1. mgr. 43. gr. laganna segir að óheimilt sé að setja upp auglýsingar meðfram vegum eða annars staðar utan *þéttbýlis*. Vegna samspils ákvæða náttúruverndarlaga og umferðarlaga um akstur utan vega er eðlilegt að byggt sé á sömu skilgreiningu orðsins þéttbýli í þessum lögum. Leggur nefndin því til að skýring umferðarlaga á því verði tekin upp í náttúruverndarlög.

Hugtökin *alfaraleið* og *utan alfaraleiðar* eru notuð í náttúruverndarlögum við afmörkun heimilda til að tjalda. Samkvæmt 1. mgr. 20. gr. er við *alfaraleið* í byggð yfirleitt heimilt að tjalda hefðbundnum viðlegutjöldum til einnar nætur á ræktuðu landi. Við *alfaraleið* í óbyggðum, hvort heldur er á eignarlandi eða þjóðlendu, er heimilt að setja niður hefðbundin viðlegutjöld, sbr. 2. mgr. sömu greinar. *Utan alfaraleiðar*, hvort heldur er á eignarlandi eða þjóðlendu, er heimilt að setja niður göngutjöld nema annað sé tekið fram í sérreglum sem kunna að gilda um viðkomandi landsvæði, sbr. 3. mgr. 20. gr. Orðið alfaraleið merkir samkvæmt Íslenskri orðabók *fjölfarin leið*.[263] Í nefndaráliti umhverfisnefndar vegna frumvarps þess sem síðar varð að lögum nr. 44/1999 segir að með ferðum *utan alfaraleiðar* sé átt við ferðir sem ekki þurfi að tengjast vegum eða stígum og geti leiðin legið um holt og móa. Eins og bent er á í kafla 19.4.9 eru þessi hugtök ekki alls kostar skýr og æskilegt að þau yrðu skýrð betur í nýjum lögum.

11.2.5 Landslag og víðerni

Hugtak	Laga- og samningsgreinar	Skilgreining
Landslag	*Skipulagslög*, 2. gr.	Landslag merkir svæði sem hefur ásýnd og einkenni vegna náttúrulegra og/eða manngerðra þátta og samspils þar á milli. Landslag tekur þannig til daglegs umhverfis, umhverfis með verndargildi og umhverfis sem hefur verið raskað. Undir landslag fellur m.a. þéttbýli, dreifbýli, ósnortin víðerni, ár, vötn og hafsvæði.
	Evrópski landslagssáttmálinn	„Landscape" means an area, as perceived by people, whose character is the result of the action and interaction of natural and/or human factors. „Landslag" [þýðir] svæði sem ber það með sér í skynjun fólks að vera til orðið af náttúrunnar hendi og/eða með mannlegri íhlutun. (*Opinber þýðing*)[264]

263 *Íslensk orðabók*, bls. 24.
264 http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/heritage/landscape/VersionsConvention/Islandais.pdf

V. kafli náttúruverndarlaga hefur yfirskriftina landslagsvernd. Kaflinn hefur þó ekki að geyma skýr eða ítarleg ákvæði um slíka vernd og hugtakið *landslag* er ekki skilgreint í lögunum. Landslagið hefur nokkra sérstöðu sem viðfang náttúruverndar því upplifun af landslagi er meira bundin persónulegu, huglægu mati en flestir aðrir þættir náttúrunnar.[265] Í kafla 3.5.1 í hvítbókinni er fjallað um íslenskt landslag og er þar sagt frá *Íslenska landslagsverkefninu* sem m.a. laut að greiningu og flokkun landslags. Á síðasta ári kom út viðamikil skýrsla með niðurstöðum verkefnisins.[266] Fyrsti kafli hennar fjallar um landslagshugtakið. Þar er m.a. bent á að hugtakið eigi margt sameiginlegt með hugtökunum *náttúra* og *umhverfi* en skeri sig samt frá þeim, ekki síst vegna hins sterka persónubundna mats í upplifun, og þar með skilningi og skilgreiningu, á landslagi. Í kaflanum er sagt frá tillögum starfshóps á vegum Skipulagsstofnunar og Umhverfisstofnunar frá árinu 2004 að skilgreiningum á nokkrum lykilhugtökum sem varða landslag, en þær eru eftirfarandi:[267]

> *Landslag* er svæði sem fólk skynjar að hafi ákveðin einkenni sem eru tilkomin vegna virkni eða samspils náttúrulegra og/eða mannlegra þátta.
>
> *Landslagsheild* er landslag sem fólk upplifir að sé afmarkað af náttúrulegum (t.d. fjallahringur, fjörður) og/eða menningarlegum þáttum.
>
> *Landslagsvernd* er aðgerð til að varðveita og viðhalda einkennum landslags. Verndunin er viðurkennd vegna menningarlegs gildis og/eða náttúruverndargildis.
>
> Þegar fjallað er um ásýnd umhverfis, svipmót lands eða heildarsvipmót lands er átt við form, útlínur, mynstur eða þá áferð sem landslag hefur ásamt þeim fagurfræðilegu eða menningarlegu áhrifum sem fólk upplifir við að horfa á tiltekið landslag.
>
> *Landslagsgerð* er landslag sem hefur svipuð einkenni svo sem form, útlínur, mynstur, áferð eða þess háttar og/eða svipuð einkenni vegna menningarlegra þátta. Landslagsgerð er ekki háð landfræðilegri staðsetningu.
>
> [*Landslagsflokkun:*] Sú aðgerð að flokka landslag eftir landslagsgerðum sem hafa auðkennanleg einkenni. Í minnisblaðinu kemur fram að ofangreind skilgreining á hugtakinu „landslag" byggi á skilgreiningu Evrópska landslagssáttmálans.

Starfshópurinn lagði jafnframt til að hugtakið *landslag* yrði skilgreint í náttúruverndarlögum, lögum um mat á umhverfisáhrifum og skipulags- og byggingarlögum. Eins og fram kemur í töflunni hér að ofan hefur hugtakið verið skýrt í nýjum skipulagslögum. Sú skilgreining er hins vegar afar víð og því illa nothæf. Skilgreining starfshópsins er hins vegar þýðing á skýringu evrópska landslagssáttmálans og er það mat nefndarinnar að hún sé mun betri og nákvæmari en hin opinbera þýðing (sjá töfluna hér að ofan). Leggur nefndin til að hún verði lögð til grundvallar í nýjum lögum.

265 Sjá nánar um þetta í kafla 13 um mat á verndargildi og verndarþörf.
266 Þóra Ellen Þórhallsdóttir, Þorvarður Árnason, Hlynur Bárðarson og Karen Pálsdóttir: *Íslenskt landslag. Sjónræn einkenni, flokkun og mat á fjölbreytni.* Háskóli Íslands 2010.
267 Sama heimild, bls. 22.

Hugtak	Lagagrein	Skilgreining
Ósnortið víðerni	*Náttúruverndarlög*, 3. gr.	Landsvæði sem er a.m.k. 25 km^2 að stærð eða þannig að hægt sé að njóta þar einveru og náttúrunnar án truflunar af mannvirkjum eða umferð vélknúinna farartækja á jörðu, er í a.m.k. 5 km fjarlægð frá mannvirkjum og öðrum tæknilegum ummerkjum, svo sem raflínum, orkuverum, miðlunarlónum og þjóðvegum, og þar sem ekki gætir beinna ummerkja mannsins og náttúran fær að þróast án álags af mannlegum umsvifum.

Framangreind skilgreining náttúruverndarlaga á hugtakinu *ósnortið víðerni* var niðurstaða starfshóps sem settur var á laggirnar í kjölfar þess að Alþingi samþykkti árið 1997 þingsályktun um varðveislu ósnortinna víðerna og fól umhverfisráðherra að móta um það stefnu. Í greinargerð starfshópsins kemur fram að rústir og fornminjar, þar sem mjög lítil ummerki eru um mannvist, þurfi ekki að koma í veg fyrir að svæði sé skilgreint sem víðerni. Sama gildi um gangnamannakofa og sæluhús. Akstur skuli hins vegar takmarka eins og frekast er kostur. Að öðru leyti vildi starfshópurinn takmarka víðerni við óbyggt land þar sem maðurinn hefur ekki bein áhrif á ásýnd lands eða lífríki, dreifing lífvera er óháð athöfnum mannsins og mannvirkjum og umferð er haldið í lágmarki.[268] Fjallað er um víðerni í kafla 3.5.2 hér að framan og þar er bent á að orðalagið *ósnortin víðerni* sé að sumu leyti óheppilegt og feli í raun í sér miklu strangari skilgreiningu á víðernum en viðtekið er annars staðar. Í löggjöf annarra landa er fyrst og fremst miðað við sýnileg ummerki um umsvif mannsins, t.d. byggingar, miðlunarlón, flugvelli og raflínur, en ekki gerð sú krafa að landið sé raunverulega ósnortið af umsvifum mannsins. Það er til dæmis ekki hægt með núverandi þekkingu að flokka miðhálendi Íslands í náttúrulegar auðnir og land sem blásið hefur upp eftir landnám af mörgum samverkandi ástæðum, meðal annars fyrir óbein áhrif mannsins. Leggur nefndin því til að notað sé hugtakið *óbyggð víðerni* fremur en ósnortin.

11.2.6 Ræktað land og óræktað

Hugtök	Lagagreinar	Skilgreiningar
Ræktað land	*Náttúruverndarlög*, 3. gr.	Garðar og tún og akrar, þ.e. land sem hefur verið ræktað með jarðvinnslu, sáningu og reglulegri áburðargjöf, land í skógrækt eða land sem hvorki hefur þarfnast jarðvinnslu né sáningar til að verða slægjuland en er það vegna áburðargjafar og er notað sem slíkt.
	Jarðalög, 2. gr. *Ábúðarlög*, 2. gr.	Land sem hefur verið ræktað með jarðvinnslu, sáningu og reglulegri áburðargjöf, land í skógrækt eða land sem hvorki hefur þarfnast jarðvinnslu né sáningar til að verða slægjuland en hefur orðið það við áburðargjöf og er notað sem slíkt.
Óræktað land		Almennt skilgreint neikvætt, þ.e. land sem ekki er ræktað.

Hugtökin *ræktað land* og *óræktað land* koma fyrir á nokkrum stöðum í náttúruverndarlögum í tengslum við rétt almennings til að fara um landið og til að tjalda. Jafnframt segir í 1. mgr. 13. gr. að á ferð sinni um landið skuli menn sýna land-

268 Sjá vefsíðu umhverfisráðuneytis, slóð: http://www.umhverfisraduneyti.is/utgefid-efni/nr/277

eiganda og öðrum rétthöfum fulla tillitssemi og virða hagsmuni þeirra, m.a. vegna *ræktunar*. Að því er varðar hugtakið *ræktað land* bendir nefndin á að skilgreining náttúruverndarlaga tekur ekki á því hvenær ræktað land hættir að flokkast sem slíkt sökum þess að ræktuninni er hætt í einhvern tíma. Telur nefndin mikilvægt að úr þessu verði bætt svo komast megi hjá því að almannarétturinn sé skertur meira en eðlilegt má teljast. Tillaga nefndarinnar um skilgreiningu á hugtakinu er því eftirfarandi:

> Land sem nýtt er til framleiðslu plöntuafurða og sem breytt hefur verið með íhlutun til að auka eða bæta slíka framleiðslu með reglulegri áburðargjöf og/eða jarðvinnslu og sáningu. Hafi landið ekki verið ræktað í 15 ár telst það óræktað land.

Með þessari skilgreiningu fellur undir hugtakið ræktað land öll jarðrækt, þ.e. áborin og/eða slegin tún, akrar og land sem nýtt er til framleiðslu á öðrum plöntuafurðum, s.s. grænmeti, sem og land í skógrækt. Rök nefndarinnar fyrir því að ræktað land sem ekki hefur verið ræktað í 15 ár teljist óræktað eru m.a. þau að gróður á slíku landi hefur á þeim tíma jafnan tekið miklum breytingum og færst til náttúrulegs horfs.

11.2.7 Náttúruverndarsvæði, náttúruminjar, náttúrumyndanir og fleira

Hugtak	Lagagrein	Skilgreining
Náttúruminjar	*Náttúruverndarlög*, 3. gr.	a. Náttúruverndarsvæði, b. Lífverur, búsvæði þeirra, vistgerðir og vistkerfi sem eru á náttúruminjaskrá, sbr. 67. gr.

Hugtakið *náttúruminjar* er skilgreint í náttúruverndarlögum annars vegar með tilvísun til skilgreiningar laganna á náttúruverndarsvæðum og hins vegar með tilvísun til náttúruminjaskrár. Það nær því eingöngu til náttúrufyrirbæra sem búið er að taka ákvörðun um að vernda með einhverjum hætti eða taka afstöðu um að rétt sé að vernda. Þetta er í samræmi við orðið náttúruminjaskrá, sbr. 67. gr. nvl., en hún skal hafa að geyma upplýsingar um friðlýstar náttúruminjar, náttúruminjar sem ástæða þykir til að friðlýsa samkvæmt náttúruverndaráætlun og aðrar náttúruminjar sem rétt þykir að vernda. Hugtakið *náttúruminjar* er því notað með hliðstæðum hætti og orðið *þjóðminjar* sem nær til menningarsögulegra minja sem ákveðið hefur verið að varðveita í söfnum eða með friðlýsingu.[269] Nefndin leggur til að hugtakið verði skilgreint með almennum hætti, þ.e. sem náttúrufyrirbæri sem ákveðið hefur verið að vernda með friðlýsingu eða með öðrum hætti eða sem tekin hefur verið afstaða til að rétt sé að vernda. Skilgreiningin nær þá bæði til náttúruminja sem þegar hafa verið friðlýstar eða verndaðar með sérlögum og einnig til þeirra náttúruminja sem ákveðið hefur verið að stefna að að vernda á grundvelli mats á verndargildi og verndarþörf. Þessi skilgreining felur ekki í sér efnislega breytingu og rímar einnig við tillögur nefndarinnar um náttúruminjaskrá, sbr. kafla 16.3.

269 Sjá 3. mgr. 1. gr. þjóðminjalaga nr. 107/2001.

Hugtök	Laga- og samningsgreinar og orðabók	Skilgreiningar
Náttúru-verndarsvæði	*Náttúruverndarlög*, 3. gr.	a. Friðlýst svæði, þ.e. þjóðgarðar, friðlönd, fólkvangar, og náttúruvætti, b. Önnur svæði og náttúrumyndanir sem eru á náttúruminjaskrá, sbr. 67. gr. c. Afmörkuð svæði á landi og sjó sem njóta verndar samkvæmt öðrum lögum vegna náttúru eða landslags.
	Íslensk orðabók	Svæði þar sem gerðar eru sérstakar ráðstafanir til náttúruverndar, friðlýst svæði, svæði á náttúruminjaskrá o.þ.h.
	Samningurinn um líffræðilega fjölbreytni, 2. gr.	„Protected area" means a geographically defined area which is designated or regulated and managed to achieve specific conservation objectives. Íslensk þýðing: „verndað svæði" [merkir] landfræðilega skilgreint svæði sem er frátekið eða stjórnað og stýrt til að ná sérstökum verndarmarkmiðum.

Náttúruverndarsvæði eru skilgreind í náttúruverndarlögum með því að tiltaka þau svæði sem teljast falla undir hugtakið með tilvísun til tiltekinna kafla og greina laganna sem og annarra laga. Hugtakið er því ekki skilgreint á almennan hátt með vísan til þess sem einkennir eða er sameiginlegt slíkum svæðum svo sem gert er í Íslenskri orðabók og í samningnum um líffræðilega fjölbreytni. Hugtakið náttúruverndarsvæði hefur þýðingu varðandi þær skyldur sem lagðar eru á Umhverfisstofnun m.a. um umsjón, rekstur og eftirlit þessara svæða og gerð verndaráætlana fyrir þau, sbr. einkum IV. kafla náttúruverndarlaga. Því er mikilvægt að skilgreining hugtaksins í náttúruverndarlögum sé skýr. Leggur nefndin því til að sami háttur verði hafður á skýringu þess í nýjum lögum. Þó er nauðsynlegt að laga skilgreininguna að endurskoðaðri flokkun friðlýstra svæða, sbr. tillögur nefndarinnar þar um. Einnig er rétt að benda á að upptalning a-liðar í skilgreiningunni nær ekki til búsvæða sem friðlýst eru á grundvelli 3. tölul. 1. mgr. 53. gr. Nauðsynlegt er að bæta úr þessu og einnig væri æskilegt að afmarka betur hvaða svæði geti fallið undir c-lið skilgreiningarinnar.

Hugtök	Lagagreinar og orðabók	Skilgreiningar
Náttúrumyndanir	*Náttúruverndarlög*, 53. gr. 2. tölul. 1. mgr. (talin upp dæmi)	Fossar, eldstöðvar, hellar og drangar, svo og fundarstaðir steingervinga, sjaldgæfra steinda, bergtegunda og bergforma.
	Íslensk orðabók	Einstakt fyrirbrigði í náttúrunni sem sker sig úr umhverfinu (gígur, hver, foss, hellir, drangi, fundarstaður steingervinga eða sjaldgæfra steintegunda).

Jarðmyndanir	*Náttúruverndarlög*, 37. gr. (taldar upp nokkrar tegundir jarðmyndana)	Eldvörp, gervigígar, eldhraun, fossar, hverir.

Náttúruvætti	*Náttúruverndarlög*, 53. gr. 2. tölul. 1. mgr.	Friðlýstar náttúrumyndanir – flokkur friðlýstra náttúruminja.

Sérkennilegir gervigígar (sappar) norðan Blængs, Vatnajökulsþjóðgarði.

Hugtakið *náttúrumyndanir* er ekki skilgreint með almennum hætti í náttúruverndarlögum en í 2. tölul. 1. mgr. 53. gr. eru talin upp dæmi um það hvaða náttúrufyrirbæri geti fallið undir það. Af þeirri upptalningu má ráða að hugtakið er fyrst og fremst notað um jarðrænar minjar en ekki lífræn fyrirbæri. Það hefur því að miklu leyti sömu merkingu og hugtakið jarðmyndanir, sjá hér á eftir. Skýring orðsins í Íslenskri orðabók dregur fram þann eiginleika náttúrumyndana að þær skeri sig úr umhverfinu og séu einstakar. Nefndin leggur til að skilgreining hugtaksins beri þetta með sér, þ.e. að náttúrumyndun sé einstakt fyrirbrigði í náttúrunni sem að jafnaði sker sig úr umhverfinu, t.d. jarðmyndun á borð við foss, eldstöð, helli, drang, líffræðilegt fyrirbrigði svo sem einstakt tré eða gamall skógarlundur eða önnur hliðstæð náttúrufyrirbæri.

Tilteknar *jarðmyndanir* njóta sérstakrar verndar samkvæmt 37. gr. nvl., þ.e. eldvörp, gervigígar, eldhraun, fossar og hverir, en hugtakið er ekki skilgreint í lögunum. Í jarðfræði er hugtakið jarðmyndun (geological formation) notað um samhangandi einingu úr bergi eða seti með auðgreindum mörkum, sem mynduð er á ákveðnum stað eða svæði við ákveðnar aðstæður á ákveðnum tíma eða tímabili. Þannig getur ákveðið hraun eða gjóskulag talist myndun, en einnig ákveðið eldfjall þó það sé myndað í mörgum gosum á ákveðnu tímabili. Þetta getur líka verið innskot, setlag eða setlagasyrpa o.s.frv. Nefndin telur ekki nauðsynlegt að skilgreina hugtakið jarðmyndun í nýjum náttúruverndarlögum.

Hugtakið *náttúruvætti* er í náttúruverndarlögum notað um friðlýstar *náttúrumyndanir* og markar því sérstakan flokk friðlýstra náttúruminja. Hugtakið á sér samsvörun í lögum ýmissa þjóða, t.d. finnsku náttúruverndarlögunum. Samkvæmt þeim má friðlýsa sem *náttúruvætti* einstök tré, trjálundi, stakar jarðmyndanir og önnur hliðstæð náttúrufyrirbæri sem ástæða þykir til að varðveita vegna fegurðar, fágætis, stöðu í landslagi, vísindalegs gildis eða af öðrum sambærilegum ástæðum.[270] Hér kemur skýrt fram að flokkurinn getur tekið jafnt til jarðmyndana, lífrænna fyrirbæra og annarra náttúrufyrirbæra sem eru einstök og skera sig úr umhverfinu. Sama er að segja um skilgreiningu á flokki náttúruvætta (Natural Monument or Feature) í flokkunarkerfi Alþjóðanáttúruverndarsamtakanna. Samkvæmt henni eru svæði í þessum flokki afmörkuð til að vernda sérstakar náttúrumyndanir sem geta verið t.d. landslagsfyrirbæri, neðansjávarfjöll, neðansjávarhellisskútar, jarðminjar, svo sem hellar, eða jafnvel lifandi fyrirbæri eins og gamall skógarlundur.[271]

270 Sjá nánar kafla 14.6.2.
271 Sjá nánar um þetta í kafla 14.7.

12

Meginreglur umhverfisréttar

12. Meginreglur umhverfisréttar

12.1 Inngangur

Meginreglur umhverfisréttar má fyrst og fremst rekja til alþjóðasamvinnu ríkja um umhverfismál sem hófst með stofnun Sameinuðu þjóðanna. Einkum voru það tvær ráðstefnur Sameinuðu þjóðanna sem voru stefnumarkandi fyrir umhverfismál og umhverfisrétt í seinni tíð, Stokkhólmsráðstefnan (1972) um umhverfi mannsins og Ríó-ráðstefnan um umhverfi og þróun sem haldin var árið 1992. Í Ríó-yfirlýsingunni koma fram margar af helstu meginreglum umhverfisréttar og dæmi eru um að vísað sé beint til þeirra í texta alþjóðlegra samninga. Í efnisreglum ýmissa samninga eru réttindi og skyldur ríkja þó oft útfærðar án sérstakrar tilvísunar til meginreglnanna.[272] Ísland er aðili að mörgum þessara samninga, t.d. samningi um líffræðilega fjölbreytni, samningi um verndun Norðaustur-Atlantshafsins (OSPAR-samningnum), rammasamningi Sameinuðu þjóðanna um loftslagsbreytingar og fleiri.

Á vettvangi Evrópusamvinnu hefur ötullega verið unnið að þróun meginreglna umhverfisréttar. Í aðfaraorðum EES-samningsins[273] er sérstaklega vísað til sjálfbærrar þróunar og meginreglnanna um varúð og fyrirbyggjandi aðgerðir. Í 2. mgr. 73. gr. EES-samningsins er kveðið á um að aðgerðir samningsaðila á sviði umhverfismála skuli grundvallaðar á tilteknum meginreglum, þ.e. reglunni um fyrirbyggjandi aðgerðir, reglunni um lausn við upptök og greiðslureglunni. Einnig er þar vísað til reglunnar um samþættingu. Með innleiðingu þess regluverks Evrópusambandsins sem fellur undir EES-samninginn í íslenskan rétt hafa framangreindar meginreglur því haft áhrif á íslenska löggjöf. Náttúruvernd fellur hins vegar utan EES-samningsins og gætir því áhrifa Evrópuréttarins ekki eins sterklega þar.

12.2 Meginreglur umhverfisréttar í íslenskum rétti

Þrisvar hafa frumvörp til laga um meginreglur umhverfisréttar verið lögð fram á Alþingi en ekkert þeirra hefur náð fram að ganga. Síðast var lagt fram frumvarp á 133. löggjafarþingi 2006–2007 en það gerði ráð fyrir að fimm meginreglur yrðu lögfestar. Þar var um að ræða regluna um samþættingu umhverfissjónarmiða, regluna um fyrirbyggjandi aðgerðir, regluna um lausn við upptök, varúðarregluna og greiðslureglunna (mengunarbótaregluna). Markmið frumvarpsins var að stuðla

272 Aðalheiður Jóhannsdóttir 2007. Inngangur að meginreglum umhverfisréttar. *Úlfljótur* 2007 (3), bls. 363.
273 EES-samningurinn hefur lagagildi hér á landi sbr. lög nr. 2/1993, um Evrópska efnahagssvæðið.

Gjástykki, hraun frá Kröflueldum.

að sjálfbærri þróun og sjálfbærri nýtingu umhverfis, auðvelda samþættingu umhverfissjónarmiða við önnur sjónarmið og draga úr neikvæðum umhverfisáhrifum ákvarðana sem varða umhverfið.

Sú viðleitni að leiða meginreglurnar í lög endurspeglar það mat að áhrif þeirra í íslenskum rétti séu enn sem komið er takmörkuð. Þó finna megi dæmi í íslenskum rétti þar sem meginreglur umhverfisréttar hafa sérstaklega verið útfærðar er mun algengara að þær birtist með einhverjum hætti í markmiðsákvæðum laga. Áhrif þeirra koma síður fram í efnisreglum á þann hátt að sett séu fram viðmið sem hafa skal að leiðarljósi við töku ákvarðana í samræmi við þá hugsun sem býr að baki meginreglunum.

Hér á eftir verður fjallað um þær meginreglur umhverfisréttar sem fram komu í frumvarpi til laga sem lagt var fram á 133. löggjafarþingi. Er umfjöllunin að miklu leyti byggð á þeim texta sem birtist í umræddu frumvarpi.[274]

12.2.1 Varúðarreglan

Varúðarreglan á sér sterkar rætur í alþjóðlegum umhverfisrétti og kemur fyrir í mörgum alþjóðasamningum sem ríki hafa staðfest og skuldbundið sig til að fara að.[275] Í 15. meginreglu Ríó-yfirlýsingarinnar er að finna einna þekktustu útgáfu varúðarreglunnar en þar segir:

> Í því skyni að vernda umhverfið skulu ríki í ríkum mæli beita varúðarreglunni eftir því sem þau hafa getu til. Skorti á vísindalegri fullvissu, þar sem hætta er á alvarlegu eða óbætanlegu tjóni, skal ekki beitt sem rökum til að fresta kostnaðarhagkvæmum aðgerðum sem koma í veg fyrir umhverfisspjöll.

Röksemdin að baki varúðarreglunni er óvissa, í flestum tilvikum vísindaleg óvissa og skortur á upplýsingum, um hvort ákveðnar aðgerðir eða eftir atvikum aðgerðaleysi muni hafa óæskileg áhrif á umhverfið. Þrátt fyrir óvissu ber eftir sem áður að grípa til fyrirbyggjandi varúðarráðstafana jafnvel þótt ekki sé mögulegt að sýna fram á orsakatengslin á milli tiltekinna afhafna og áhrifa þeirra.

Varúðarreglan er ekki hluti af 2. mgr. 73. gr. EES-samningsins en til hennar er þó vísað í aðfaraorðum hans þar sem segir að samningsaðilar hafi einsett sér að sjá til þess að náttúruauðlindir séu nýttar af varúð og skynsemi, einkum á grundvelli meginreglunnar um sjálfbæra þróun og þeirrar meginreglu að grípa skuli til varúðarráðstafana og fyrirbyggjandi aðgerða. Margar EB-gerðir sem eru hluti af EES-samningnum byggjast á varúðarreglunni og útfæra hana. Sem dæmi má

274 Sjá frumvarp til laga um meginreglur umhverfisréttar, 133. lþ. 2006–2007, 566. mál, þskj. 842, sjá slóðina: http://www.althingi.is/altext/133/s/0842.html. Aðalheiður Jóhannsdóttir mun hafa samið frumvarpið og birti síðar grein um sama efni, sbr. neðanmálsgrein 272.

275 Reglan er t.d. sett fram í aðfaraorðum samningsins um líffræðilega fjölbreytni þar sem segir: „[...] þar sem hætta er á umtalsverðri rýrnun eða tjóni á líffræðilegri fjölbreytni ætti ekki að nota ónóga vísindalega þekkingu sem tilefni þess að fresta aðgerðum til að forðast eða draga eins mikið úr þeirri hættu og mögulegt er."

nefna gerðir sem varða erfðabreyttar lífverur sem hafa verið innleiddar í íslenskan rétt með lögum nr. 18/1996, um erfðabreyttar lífverur.

Varúðarreglan er ekki útfærð með skýrum hætti í náttúruverndarlögum þó segja megi að sjónarmið um aðgát liggi að baki 41. gr. um innflutning, ræktun og dreifingu lifandi lífvera sem og 37. gr. um sérstaka vernd tiltekinna jarðmyndana og vistkerfa og 38. gr. um hættu á röskun náttúruminja.

Byggt er á varúðarsjónarmiðum í dómi Hæstaréttar, H 1997:2488 (laxagengd í efri hluta Laxár). Í málinu var m.a. deilt um hvort landeigendur ættu bótarétt vegna skerðingar á eignarréttindum sem þeir töldu sig hafa orðið fyrir þegar Náttúruverndarráð lagðist gegn áformum þeirra um að gera laxi kleift að ganga í efri hluta Laxár í Suður-Þingeyjarsýslu. Héldu landeigendur því fram að ákvörðun ráðsins kæmi í veg fyrir að þeir fengju notið arðs og verðauka af jörðum sínum. Hæstiréttur féllst ekki á þessi sjónarmið og lagði m.a. til grundvallar í niðurstöðu sinni sérstöðu svæðisins sem er friðað með sérstökum lögum. Einnig vísaði Hæstiréttur til þess að veiðirétthafar og landeigendur væru með ákvörðuninni ekki sviptir gæðum sem þeir hefðu áður getað hagnýtt sér. Hagsmunafélagi þeirra hefði einungis verið meinað að standa að aðgerðum er tefldu lífríkinu í Laxá og Mývatni í tvísýnu að mati vísindamanna. Af þessum dómi Hæstaréttar má ályktа að mögulegt sé að réttlæta tilteknar verndaraðgerðir, a.m.k. á friðlýstum svæðum, þó svo að ákveðin óvissa um afleiðingar sé til staðar.

12.2.2 Meginreglan um fyrirbyggjandi aðgerðir

Meginreglan um fyrirbyggjandi aðgerðir felur í sér það markmið að fyrirbyggja eða koma í veg fyrir að náttúran verði fyrir varanlegum spjöllum sem ómögulegt eða óraunhæft er að bæta úr síðar. Að baki liggur vitneskja um óæskileg umhverfisáhrif verði ekki gripið til ákveðinna fyrirbyggjandi aðgerða og að þörf sé á ákveðnum verndaraðgerðum, jafnvel þótt þær hafi í för með sér einhverjar takmarkanir á eignarráðum eða athafnafrelsi einstaklinga og lögaðila.

Að meginefni til birtist reglan á tvo vegu í íslenskum rétti. Annars vegar hafa ýmsar boð- og bannreglur verið samþykktar, t.d. reglur sem varða stýringu á veiðum en þær er m.a. að finna í lögum um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og spendýrum nr. 64/1994 og lögum um stjórn fiskveiða nr. 116/2006. Hins vegar hafa verið samþykkt ýmis lagaákvæði sem lúta að leyfisveitingum og eftirliti af hálfu opinberra stofnana, t.d. starfsleyfi í samræmi við ákvæði laga um hollustuhætti og mengunarvarnir nr. 7/1998. Raunar má einnig segja að ákvæði náttúruverndarlaga um friðlýsingar byggi á þessu sjónarmiði og sama er að segja um þau ákvæði laga sem gera kröfu um mat á áhrifum framkvæmda áður en í þær er ráðist, sbr. lög um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000, en þau byggjast öðrum þræði einnig á varúðarreglu.

Af dómi Hæstaréttar í svokölluðu Stjörnugríssmáli I (H 2000:1621) má ráða að strangar kröfur séu gerðar til skýrleika réttarheimilda á sviði umhverfisréttar ef beiting þeirra hefur í för með sér skerðingu eða takmarkanir á eignarréttindum eða atvinnufrelsi. Málið varðaði ákvörðun umhverfisráðherra um að bygging og rekstur svínabús skyldi háð mati á umhverfisáhrifum. Ákvörðunin byggði á 6. gr. þágildandi laga um mat á umhverfisáhrifum nr. 63/1993 sem heimilaði ráðherra að ákveða að fengnu áliti skipulagsstjóra að tilteknar framkvæmdir skyldu háðar mati. Meiri hluti Hæstaréttar taldi greinina fela í sér víðtækt og óheft framsal löggjafans á valdi sínu til framkvæmdavaldsins og að hún væri einungis takmörkuð

Heulandít.

af almennri markmiðslýsingu 1. gr. laganna. Talið var að framsalið stríddi gegn 72. og 75. gr. stjórnarskrárinnar og væri ólögmætt.[276] Þessi niðurstaða Hæstaréttar undirstrikar mikilvægi þess að meginreglur umhverfisréttar séu útfærðar í lögum þannig að þær skapi tiltekin viðmið sem leggja skal til grundvallar ákvarðanatöku sem hefur áhrif á umhverfi og náttúru.

Í dómi Hæstaréttar frá 27. september 2007, í máli nr. 182/2007 (efnistaka á hafsbotni), var einnig fjallað um réttarheimild á sviði umhverfisréttar sem fól í sér skerðingu á atvinnu- og eignarréttindum. Málið varðaði áhrif lagabreytinga á leyfi fyrirtækisins B til efnistöku af hafsbotni. Þær urðu til þess að leyfið var fellt úr gildi 15 árum fyrr en gert hafði verið ráð fyrir og nýtt leyfi var háð mati á umhverfisáhrifum. B taldi upphaflega leyfið fela í sér atvinnuréttindi sem vernduð væru af eignarréttarákvæði stjórnarskrárinnar og að ekki hefði verið heimilt að svipta fyrirtækið því. Hæstiréttur féllst ekki á það. Í dómnum er vísað til ummæla í lögskýringargögnum þar sem áréttað er að Íslendingar hafi gengist undir skuldbindingar samkvæmt alþjóðasamningum um að meta áhrif tiltekinna framkvæmda sem líklegar séu til að hafa veruleg og skaðleg áhrif á umhverfið. Nauðsyn beri til að meta umhverfisáhrif framkvæmda þar sem hætta sé á óbætanlegum eða verulegum skaða á umhverfinu, sbr. meginreglur 73. gr. EES-samningsins. Hæstiréttur taldi lagabreytingarnar almennar og málefnalegar og að ekki væri sýnt fram á að þær hefðu ekki stuðst við haldbær rök eða viðurkennd löggjafarsjónarmið.

12.2.3 Samþætting umhverfissjónarmiða

Reglan um samþættingu umhverfissjónarmiða er af mörgum talin kjarni sjálfbærrar þróunar og má það til sanns vegar færa. Í 4. meginreglu Ríó-yfirlýsingarinnar segir:

> Til þess að af sjálfbærri þróun geti orðið verður umhverfisvernd að vera óaðskiljanlegur liður í þróunarferlinu og því er ekki hægt að slíta hana úr samhengi við það.

Í mörgum nýlegum alþjóðasamningum sem varða umhverfisvernd er meginreglan ítrekuð og útfærð að ákveðnu marki. Í dæmaskyni má nefna b-lið 6. gr. samningsins um líffræðilega fjölbreytni en þar segir að sérhver samningsaðili skuli samþætta, eftir því sem hægt er og viðeigandi, þróun áforma, áætlana og stefnumála sem varða hina ýmsu geira þjóðfélagsins vernd og sjálfbærri notkun líffræðilegrar fjölbreytni.[277] Í a-lið 10. gr. sama samnings segir að samþætta skuli sjónarmið

276 72. gr. fjallar um eignarréttarvernd en sú 75. um atvinnufrelsi.

277 Each Contracting Party shall, in accordance with its particular conditions and capabilities: b) Integrate, as far as possible and as appropriate, the conservation and sustainable use of biological diversity into relevant sectoral or cross-sectoral plans, programmes and policies.

um vernd og sjálfbæra notkun líffræðilegra auðlinda innlendri ákvarðanatöku.[278] Einnig má nefna 4. mgr. 3. gr. rammasamnings Sameinuðu þjóðanna um loftslagsbreytingar en samkvæmt greininni ber samningsaðilum að samþætta aðgerðir sem miða að loftslagsvernd annarri opinberri stefnumörkun og áætlanagerð.

Meginreglan um samþættingu hefur fengið annað og aukið vægi í Evrópurétti eftir að hún var flutt í almenna hluta Rómarsamningsins, þ.e. í 6. gr. hans. Meginreglan á nú við um alla málaflokka sem EB lætur til sín taka en áður var hún í þeim hluta samningsins sem fjallaði um umhverfismál og átti því einungis við um samþættingu á því sviði. Í 2. mgr. 73. gr. EES-samningsins er einnig vísað til meginreglunnar um samþættingu umhverfissjónarmiða en þar segir m.a. að kröfur um umhverfisvernd skuli vera þáttur í stefnu samningsaðila á öðrum sviðum.

Í íslenskum rétti má finna dæmi um löggjöf sem byggir á sjónarmiðinu um samþættingu. Hér verður vikið að tvennum nýsamþykktum lögum. Með lögum nr. 36/2011, um stjórn vatnamála, var tilskipun 2000/60/EB um aðgerðaramma EB um stefnu í vatnamálum innleidd í íslenskan rétt. Í athugasemdum við frumvarp það er varð að lögum um stjórn vatnamála kemur fram að samkvæmt tilskipuninni sé gert ráð fyrir samþættingu stjórnar vatnamála og að fjallað verði um málefni vatns heildstætt. Vatnatilskipunin sé þannig samvinnuverkefni sem gangi þvert á stofnanir og stjórnvöld. Hún geri þær kröfur að horft sé með heildstæðum hætti á málefni sem snerta vatn.[279] Ákvæði 19. gr. laganna sem fela í sér að vinna skuli vatnaáætlun endurspegla m.a. þetta sjónarmið.

Samkvæmt 1. gr. laga nr. 48/2011 um verndar- og orkunýtingaráætlun er markmið laganna að tryggja að nýting landsvæða þar sem er að finna virkjanakosti byggist á langtímasjónarmiðum og heildstæðu hagsmunamati þar sem tekið er tillit til verndargildis náttúru og menningarsögulegra minja, hagkvæmni og arðsemi ólíkra nýtingarkosta og annarra gilda sem varða þjóðarhag, svo og hagsmuna þeirra sem nýta þessi sömu gæði, með sjálfbæra þróun að leiðarljósi. Með markmiðsákvæði laganna er leitast við að tryggja að samræmt frummat liggi fyrir á öllum þeim svæðum þar sem er að finna skilgreinda virkjunarkosti og að þannig verði unnt að meta svæðin og virkjunarkostina heildstætt áður en formlegt leyfisveitingarferli vegna einstakra virkjunarkosta hefst. Matið skal samkvæmt frumvarpinu taka tillit til umhverfis-, efnahags- og félagslegra sjónarmiða, sbr. einnig 4. mgr. 3. gr. frumvarpsins.[280] Er við það miðað að litið sé til langs tíma við mat á þessum hagsmunum og að allir þessir þættir séu vegnir og metnir saman og þannig stuðlað að því að hagsmunir bæði núlifandi og komandi kynslóða verði hafðir að leiðarljósi við ákvörðun um nýtingu landsvæða til orkuvinnslu.

12.2.4 Greiðslureglan

Ein elsta regla umhverfisréttarins er svokölluð greiðsluregla, einnig nefnd mengunarbótaregla.[281] Kjarni reglunnar felst í því að tiltekinn kostnaður sem er tengdur vörnum gegn umhverfismengun og úrræðum sem gripið er til í því skyni að bæta fyrir umhverfismengun leggst beint á mengunarvald og á að endurspegl-

278 Each Contracting Party shall, as far as possible and as appropriate: a) Integrate consideration of the conservation and sustainable use of biological resources into national decision-making.

279 139. lþ. 2010–2011, 298. mál, þskj. 344.

280 Samkvæmt 4. mgr. 3. gr. skal í verndar- og orkunýtingaráætlun í samræmi við markmið laganna lagt mat á verndar- og orkunýtingargildi landsvæða og efnahagsleg, umhverfisleg og samfélagsleg áhrif nýtingar, þ.m.t. verndunar. Í verndar- og orkunýtingaráætlun skal tekið mið af vatnaáætlun samkvæmt lögum um stjórn vatnamála.

281 Á ensku Polluters Pay Principle.

Hrafntinna, Hrafntinnuskeri.

ast í vöruverði og þjónustu. Að baki reglunni býr einnig það sjónarmið að gera mengunarvald ábyrgan og meðvitaðan um ábyrgð sína.

Greiðslureglan hefur verið hluti af umhverfisstefnu EB frá því snemma á áttunda áratugnum og er útfærð í mörgum EB-gerðum sem varða mengun og varnir gegn mengun. Margar þeirra eru hluti af EES-samningnum og hafa verið innleiddar í íslenskan rétt. Sérstaklega er vísað til reglunnar í 2. mgr. 73. gr. EES-samningsins og er greiðslureglan einnig hluti af alþjóðlegum samningum sem Ísland er aðili að, sbr. t.d. tilvísun til hennar í b-lið, 2. mgr. 2. gr. OSPAR-samningsins.

Í íslenskum rétti er að finna ýmis ákvæði þar sem þeim sem mengar eða ber ábyrgð á mengun er gert að standa straum af kostnaði við mengunarvarnir. Má þar nefna lög nr. 162/2002, um úrvinnslugjald, t.d. ákvæði um skilagjöld, og lög nr. 55/2003, um meðhöndlun úrgangs, t.d. ákvæði um gjald fyrir meðhöndlun úrgangs.

Á yfirstandandi þingi mælti umhverfisráðherra fyrir frumvarpi til laga um umhverfisábyrgð. Frumvarpið felur í sér innleiðingu á tilskipun 2004/35/EB, um umhverfisábyrgð í tengslum við varnir gegn umhverfistjóni og úrbætur vegna þess. Byggir tilskipunin á greiðslureglunni. Markmið frumvarpsins er að tryggja að sá sem ber ábyrgð á umhverfistjóni eða yfirvofandi hættu á umhverfistjóni komi í veg fyrir eða bæti úr ef tjón hefur orðið. Að auki beri ábyrgðaraðili kostnað af þeim ráðstöfunum sem af því leiði. Með frumvarpinu eru í fyrsta skipti settar reglur um athafnaskyldu rekstraraðila sem ábyrgð bera á umhverfistjóni eða yfirvofandi hættu á slíku tjóni. Frumvarpið tekur fyrst og fremst til umhverfistjóns sem valdið er í atvinnustarfsemi sem fellur undir II. viðauka við lögin en þar er um að ræða ýmsa starfsemi sem hefur í för með sér mengun og hættu á mengunartjóni. Einnig gildir frumvarpið um umhverfistjón á *vernduðum tegundum og náttúruverndarsvæðum* og yfirvofandi hættu á slíku tjóni sem rekja má til annarrar starfsemi en þeirrar sem fellur undir II. viðauka og valdið er af ásetningi eða gáleysi. Í 14. tölul. 6. gr. er skilgreint hvað telst til verndaðra tegunda og náttúruverndarsvæða:

a. Tegundir villtra fugla og villtra spendýra sem eru friðaðar samkvæmt lögum um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum og tegundir vatnafiska sem njóta verndar samkvæmt lögum um lax- og silungsveiði.
b. Lífverur, búsvæði þeirra, vistgerðir og vistkerfi sem friðlýst eru samkvæmt lögum um náttúruvernd.
c. Friðlýst svæði samkvæmt lögum um náttúruvernd, þ.e. þjóðgarðar, friðlönd, fólkvangar og náttúruvætti.
d. Afmörkuð svæði á landi og sjó sem njóta verndar samkvæmt sérstökum lögum vegna náttúru eða landslags.

Samkvæmt þessu ná ákvæði frumvarpsins hvorki til svæða sem eru á náttúruminjaskrá (nema þau séu friðlýst) né til svæða sem hafa verið samþykkt á náttúruverndaráætlun skv. ákvörðun Alþingis. Þá falla svokölluð 37. gr. svæði (þ.e. svæði sem njóta sérstakrar verndar 37. gr. nvl.) ekki undir gildissvið frumvarpsins. Sakarábyrgð samkvæmt fyrrgreindu ákvæði myndi því aðeins gilda á friðlýstum svæðum eða á um 17% landsins þar sem minnstar líkur eru á að hættuleg starfsemi fari fram. Nánar verður fjallað um þetta atriði í 23. kafla um þvingunarúrræði, skaðabætur og fleira.

12.3 Meginreglur í norskri löggjöf

Í nýlegri norskri náttúruverndarlöggjöf, lögum um fjölbreytni náttúrunnar,[282] eru lögfestar fimm meginreglur, þar af tvær sem ekki koma fram í þeim lagafrumvörpum sem fjallað er um hér framar. Útfærsla meginreglna í norskum rétti er einnig með öðrum hætti en í því frumvarpi sem lagt var fram á 133. löggjafarþingi. Í norsku lögunum eru meginreglurnar, t.d. greiðslureglan, aðlagaðar þeim markmiðum sem að er stefnt í lögunum. Í lögunum er jafnframt að finna ákvæði um gildissvið meginreglnanna, sbr. 7. gr.

12.3.1 Meginreglur um opinbera ákvarðanatöku í 8.– 12. gr.[283]

Samkvæmt 7. gr. norsku laganna skulu stjórnvöld leggja til grundvallar sem stefnumið í meðferð opinbers valds þær meginreglur sem birtast í 8.–12. gr. laganna, þar á meðal þegar stjórnvöld úthluta fé, og við umsýslu fasteigna (n. forvaltning af fast ejendom). Samkvæmt 2. málslið greinarinnar skal ákvörðun stjórnvalda bera með sér hvaða þýðingu meginreglurnar höfðu fyrir niðurstöðuna.

7. gr. fjallar um gildissvið og réttaráhrif meginreglnanna í 8.–12. gr. Þær gilda um meðferð opinbers valds, hvort heldur það er á hendi stjórnvalda á vegum ríkisins, héraðsstjórnvalda,[284] sveitarfélaga eða í undantekningartilvikum einkaaðila sem hefur verið fengin heimild til að fara með opinbert vald. Hugtakið *„opinbert vald"* (n. offentlig myndighet) vísar til ákvarðana stjórnvalda hvort heldur þær teljast til stjórnvaldsákvarðana eða stjórnvaldsfyrirmæla. Auk þess nær hugtakið til opinberra fjárframlaga.[285] Eins og fram kemur í greininni gilda stefnumiðin sem felast í 8. til 12. gr. einnig um umsýslu fasteigna. Hér er fyrst og fremst vísað til landareigna í eigu opinberra aðila jafnvel þótt sérstöku stjórnvaldi sé falið að fara með eignina. Ef eignarhald landareignar er hins vegar á hendi félags sem er opið einkaaðilum til fjárfestingar gilda reglurnar ekki enda þótt opinberir aðilar eigi þar stóran hluta.[286]

Samkvæmt 7. gr. hafa meginreglurnar í 8.–12. gr. þýðingu sem stefnumið og stjórnvöldum er skylt að taka tillit til þeirra við undirbúning ákvarðana, þar á meðal stjórnvaldsfyrirmæla. Þetta gildir um ákvarðanir hvort heldur þær eru byggðar á lögunum um fjölbreytni náttúrunnar eða á öðrum lagagrundvelli.[287]

12.3.2 Ákvarðanir stjórnvalda byggi á þekkingu[288]

8. gr. norsku laganna heyrir ekki til þeirra meginreglna umhverfisréttar sem fjallað var um hér framar en hún er sett fram í norsku lögunum sem viðmiðunarregla sem hafa skal til hliðsjónar við töku ákvarðana sem varða fjölbreytni náttúrunnar. Samkvæmt 1. mgr. greinarinnar skulu opinberar ákvarðanir sem varða fjölbreytni náttúrunnar byggja, að því marki sem sanngjarnt er, á vísindalegri þekkingu, m.a. um ástand tegunda, útbreiðslu vistgerða og vistfræðilegt ástand sem og áhrif sem hljótast af ákvörðuninni. Kröfur um þekkingu sem grundvöll ákvörðunar skulu

282 Naturmangfoldloven nr. 100/2009.
283 Prinsipper for offentlig beslutningstaking i §§ 8 til 12.
284 Á norsku fylkeskommune.
285 Backer, Inge Lorange 2010. Naturmangfoldloven, kommentarutgave. Universitetsforlaget, Osló, bls. 83.
286 Í skýringarriti Backers er bent á að ýmis álitaefni geti risið um gildissvið ákvæðisins hvað þetta varðar, sjá bls. 84–85.
287 Backer, bls. 85.
288 Kunnskapsgrunnlaget.

Naðurtunga í Reykjadal við Torfajökul.

vera í samræmi við eðli máls og hættu á tjóni á fjölbreytni náttúrunnar. Í 2. mgr. 8. gr. er kveðið á um skyldu stjórnvalda til að leggja einnig áherslu á þekkingu sem grundvölluð er á reynslu kynslóðanna í umgengni við náttúruna, þar á meðal Sama, þekkingu sem stuðlað getur að sjálfbærri nýtingu og verndun fjölbreytni náttúrunnar.

Fyrsta málsgrein 8. gr. er í samræmi við 7. gr. samningsins um líffræðilega fjölbreytni. Ákvæðið felur í sér lögfestingu þeirrar reglu að stjórnsýsla náttúruverndarmála skuli grundvallast á þekkingu og að hún gildi um allar opinberar ákvarðanir innan málaflokksins, óháð lagagrundvelli þeirra.[289] Ákvæði 8. gr. skilgreina ekki nákvæmlega þær kröfur sem gerðar eru um eðli þeirrar þekkingar sem liggja skal til grundvallar ákvarðanatöku. Í greininni er vísað til vísindalegrar þekkingar um ástand tegunda, útbreiðslu vistgerða og vistfræðilegt ástand. Greinin lýtur að hlutlægri þekkingu sem hægt er að staðreyna og krafan beinist fyrst og fremst að þekkingu sem þegar liggur fyrir.[290] Jafnframt felur greinin í sér að litið skuli til ákveðinna sanngirnissjónarmiða þegar þekkingargrundvöllurinn er metinn og þar með hvort krafist verði frekari rannsókna og gagnaöflunar. Í því sambandi er litið til eðlis málsins og þess hversu mikil hætta er á að tjón verði á fjölbreytni náttúrunnar.

Sé ákvörðun tekin án þess að gætt sé ákvæða 8. gr. kann það eftir atvikum að leiða til ógildingar hennar. Það kemur þó ekki í veg fyrir að síðar verði tekin ný ákvörðun með sama efni en þá á grundvelli þekkingar sem uppfyllir skilyrði 8. gr. Brot á 8. gr. laganna leiðir ekki sjálfkrafa til þess að ákvörðun teljist ógild. Í samræmi við almennar reglur stjórnsýsluréttar er við úrlausn um það horft til eðlis brotsins og umfangs þess og líkanna á því að ágallinn hafi haft áhrif á niðurstöðu málsins.[291]

12.3.3 Varúðarreglan[292]

Samkvæmt 9. gr. norsku laganna um fjölbreytni náttúrunnar skal, í þeim tilvikum þegar ákvörðun er tekin án þess að fyrir liggi fullnægjandi þekking um hvaða áhrif hún muni hafa á náttúrulegt umhverfi, leitast við að koma í veg fyrir mögulegt og verulegt tjón á fjölbreytni náttúrunnar. Ef fyrir liggur að hætta er á alvarlegu eða óbætanlegu tjóni skal skorti á vísindalegri fullvissu ekki beitt sem rökum fyrir að fresta eða láta hjá líða að grípa til stjórnvaldsaðgerða.

Varúðarreglan kemur einkum til skoðunar í tilvikum þegar ekki liggur fyrir vísindaleg þekking um ástand eða hugsanleg áhrif ákvörðunar á náttúrulegt umhverfi sem fullnægir kröfum 8. gr. norsku laganna. Við mat á því hversu mikið mögulegt tjón þarf að vera til að teljast *verulegt tjón*, sbr. 1. málslið ákvæðisins, þarf

289 Backer, bls. 88.
290 Backer, bls. 91.
291 Backer, bls. 94–95.
292 Føre-var-prinsippet.

að horfa til ýmissa þátta eins og hversu mikil áhrif fyrirhuguð framkvæmd mun hafa á vistkerfið, hversu varanleg þau eru og hvort þau hafi áhrif á tegundir sem eru viðkvæmar eða jafnvel í útrýmingarhættu.

Ákvæði 2. málsl. 9. gr. tekur fyrst og fremst til tilvika þar sem til greina kemur að grípa til aðgerða til að vernda fjölbreytni náttúrunnar, t.d. að stofna sérstök verndarsvæði eða ákveða veiðitakmarkanir. Skorti á upplýsingum eða vísindalegri fullvissu skal ekki beitt sem rökum til að fresta eða komast hjá því að grípa til aðgerða sem hafa að markmiði að draga úr hættu á alvarlegu tjóni.[293]

Brot gegn 9. gr. í þeim tilvikum þar sem raunveruleg hætta er á alvarlegu tjóni á fjölbreytni náttúrunnar getur leitt til ógildingar ákvörðunar.[294]

Birkiskógur við Húsafell.

12.3.4 Meginreglan um vistkerfisnálgun og mat á heildarálagi[295]

Í 10. gr. norsku laganna er lögfest meginregla sem felur í sér að áhrif á vistkerfi skuli meta út frá heildarálagi sem á því er eða það mun verða fyrir. Í greininni sjálfri er ekki sérstaklega fjallað um vistkerfisnálgun sem slíka. Í skýringariti um lögin kemur fram að m.a. í ljósi þeirrar áherslu sem lögð sé á vistkerfisnálgun í lögunum, sbr. 10. gr., markmiðsákvæðin og verndarmarkmið fyrir vistkerfi í 4. gr., hafi ákvæðið meiri þýðingu en lesa megi úr því samkvæmt orðanna hljóðan. Þannig skuli inngrip í náttúruna sem hefur áhrif á ákveðinn stofn eða tiltekið landslagsfyrirbæri ekki aðeins metið út frá þeim áhrifum sem það kann að hafa á þessa þætti heldur skuli einnig meta áhrif þess á vistkerfið sem stofninn eða landslagsfyrirbærið er hluti af.[296]

Í reglunni um mat á heildarálagi felst að áður en ný ákvörðun um inngrip, jafnvel lítið inngrip, er tekin skuli áhrifin metin í heild sinni. Heildarmat á ástandi svæðisins getur þar af leiðandi haft þau áhrif að ef sótt er um framkvæmdaleyfi á svæði sem þegar hefur verið raskað með mun stærri framkvæmdum þá kunni að vera rétt að hafna umsókn sem felur í sér minna inngrip ef heildarálag á svæðið er farið að nálgast hættumörk. Einnig er með ákvæðinu lögð áhersla á að mat á heildarálagi á náttúrusvæði eigi einnig að fela í sér mat á hugsanlegum áhrifum til framtíðar. Það stuðli m.a. að því að varúðarreglan hafi meiri áhrif á ákvarðanatöku en verið hafi. Meginreglan um vistkerfisnálgun og mat á heildarálagi er viðmiðunarregla sem hafa skal til hliðsjónar við töku ákvarðana. Meginreglan hefur áhrif

293 Sem dæmi er nefnt að ef náttúrufarslegar upplýsingar sýna fram á marktæka rýrnun í viðkvæmum stofni skal óvissu um orsök rýrnunar eða áframhaldandi þróun stofnsins ekki beitt sem rökum fyrir því að ekki verði gripið til verndaraðgerða. Backer, bls. 99.

294 Backer, bls. 97.

295 Økosystemtilnærming og samlet belastning.

296 Í dæmaskyni er nefnt að ef viðkomustað dýrategunda sem flytja sig milli svæða, flökkutegunda, er raskað, s.s. viðkomustað farfugla eða göngufiska, skuli ekki eingöngu meta þau beinu áhrif sem verða á viðkomandi tegund heldur skuli einnig meta hvort breytingar verði á farmynstri og/eða far- eða gönguleiðum tegundarinnar og hvort breytingarnar geti haft áhrif á önnur svæði eða tegundir sem eru háðar eða lifa í samspili við fyrrgreinda flökkutegund. Sjá Backer, bls. 101.

Mosagrónir smásteinar við Blæng, Vatnajökulsþjóðgarði.

á rannsókn máls sem og á sjálft matið sem vinna þarf áður en ákvörðun er tekin.[297]

12.3.5 Greiðslureglan[298]

Greiðslureglan er útfærð í 11. gr. norsku laganna en þar segir að framkvæmdaaðili skuli bera kostnað sem hlýst af því að hindra eða takmarka tjón á fjölbreytni náttúrunnar sem af framkvæmd hans hlýst að því marki sem það er ekki ósanngjarnt með hliðsjón af eðli framkvæmdarinnar og tjónsins. Reglan felur í sér að framkvæmdaaðili ber kostnað af fyrirbyggjandi aðgerðum og varnaraðgerðum sem miða að því að takmarka tjón. Reglan lýtur að tjóni á fjölbreytni náttúrunnar og hefur ekki eins vítt gildissvið og greiðslureglan í norsku mengunarlögunum.[299] Við afmörkun á því hversu langt kostnaðarábyrgð framkvæmdaraðila eigi að ná skal beitt sanngirnisreglu.

Í samræmi við þá meginreglu sem birtist í 7. gr. laganna þá myndar 11. gr. ekki sjálfstæðan grundvöll ábyrgðar fyrir einstaka framkvæmdaraðila. Meginreglan hefur fyrst og fremst áhrif á túlkun annarra reglna sem varða ábyrgð framkvæmdaraðila og á ákvarðanir stjórnvalda um að beita lögbundnu valdi sínu til að leggja skyldur á framkvæmdaraðila.[300]

12.3.6 Meginreglan um umhverfisvæna tækni og rekstraraðferðir[301]

Í 12. gr. norsku laganna segir að til að koma í veg fyrir eða takmarka tjón á fjölbreytni náttúrunnar skuli leitast við að velja rekstraraðferðir, tækni og staðsetningu sem hagfelldust er fyrir samfélagið. Þetta skal metið heildstætt með hliðsjón af fyrri nýtingu, þeirri sem í gangi er og framtíðarnýtingu og efnahagslegum aðstæðum. Hér er átt við umhverfisvæna tækni og aðferðir og svipar reglunni til svokallaðrar BAT-reglu í umhverfisrétti sem felur í sér að ávallt skuli beitt bestu fáanlegri tækni til að fyrirbyggja eða takmarka umhverfistjón.[302] Svipuð sjónarmið hafa verið útfærð í hátternis- eða siðareglum (e. codes of conduct) sem ýmis alþjóðasamtök á sviði umhverfismála hafa gefið út. Meginreglan hefur sérstaklega þýðingu fyrir stjórnvöld þegar þau gefa út stjórnvaldsfyrirmæli um tækni og rekstraraðferðir hvort heldur þau fyrirmæli sækja stoð sína í lögin um fjölbreytni náttúrunnar eða aðra löggjöf.[303]

297 Backer, bls. 103–104.
298 Kostnadene ved miljøforringelse skal bæres av tiltakshaver.
299 Backer, bls. 105.
300 Backer, bls. 106.
301 Miljøforsvarlige teknikker og driftsmetoder.
302 Best Available Techniques.
303 Backer, bls. 109.

12.4 Niðurstaða nefndarinnar um meginreglur umhverfisréttar

Ýmsar meginreglur umhverfisréttar endurspeglast í íslenskri löggjöf þó þær séu ekki á skýran hátt settar fram í henni, sbr. umfjöllun í kafla 6.1.3. Nefndin leggur áherslu á að í nýjum náttúruverndarlögum verði lagagreinar sem fela í sér útfærslu á þeim meginreglum umhverfisréttar sem gegna veigamestu hlutverki í náttúruvernd. Þau frumvörp sem lögð hafa verið fram á Alþingi um lögfestingu meginreglna umhverfisréttar og ekki hafa náð fram að ganga eru mjög almenns eðlis og réttaráhrif meginreglnanna ekki útfærð nema að takmörkuðu leyti. Til að meginreglur umhverfisréttar hafi þau áhrif sem þeim er ætlað er mikilvægt að setja skýran ramma um beitingu þeirra við töku ákvarðana líkt og gert er í norsku lögunum.

Hér að framan hefur verið bent á mikilvægi þess að meginreglur umhverfisréttar séu settar þannig fram í lögum að þær skapi tiltekin viðmið sem leggja skal til grundvallar töku ákvarðana sem hafa áhrif á umhverfi og náttúru. Nefndin telur mikilvægt að þær meginreglur sem fram koma í frumvarpi sem lagt var fram á 133. löggjafarþingi verði útfærðar í nýjum náttúruverndarlögum með hliðsjón af markmiðsákvæði þeirra. Einnig leggur nefndin áherslu á að þær viðmiðunarreglur sem birtast í 8. og 10. gr. norsku laganna verði lögfestar í náttúruverndarlögum en þetta eru reglurnar um vísindalega þekkingu sem grundvöll ákvarðanatöku og reglan um vistkerfisnálgun og mat á heildarálagi. Telur nefndin að með þessu yrði stuðlað að því að stjórnsýsla náttúruverndarmála yrði vandaðri og gegnsærri og að jafnframt yrðu meiri líkur á því að markmiðsákvæði laganna næðu fram að ganga. Nefndin leggur einnig áherslu á að gildissvið meginreglnanna verði sett fram með skýrum hætti í lögunum og að það nái m.a. til töku stjórnvaldsákvarðana og útgáfu stjórnvaldsfyrirmæla en einnig til stefnumótunar og áætlanagerðar stjórnvalda og félaga í eigu hins opinbera hvert sem félagaform þeirra er. Telur nefndin að innleiðing meginreglnanna myndi stuðla að því að markmiðið um sjálfbæra þróun næðist.

13

Mat á verndargildi og verndarþörf

13. Mat á verndargildi og verndarþörf

Í þessum kafla er gerð stutt grein fyrir því í hverju verðmæti náttúrunnar geta falist, hvernig flokka má helstu fyrirbæri eða viðföng í náttúrunni, og hvernig þeir þættir eða viðmið sem mat á verndargildi byggist á eru skilgreindir. Þá er vikið að þróun samræmdrar aðferðafræði við mat á verndargildi og verndarþörf náttúru. Lýst er aðferðafræði sem þróuð var fyrir heildstætt mat á náttúruverðmætum í vinnu við rammaáætlun um vernd og nýtingu náttúrusvæða. Einnig er fjallað um nálgun og aðferðafræði við flokkun og mat á verndargildi vistkerfa þar sem byggt er á samræmdri evrópskri aðferðafræði, og fyrir jarðminjar á Íslandi, landslag og víðerni.

Fyrst verður vikið að því sem kalla má hin æðstu og endanlegu rök fyrir verndun fjölbreyttrar náttúru, þ.e. þeirri lífsnauðsynlegu þjónustu sem vistkerfi jarðar veita.

13.1 Verðmæti náttúrunnar

13.1.1 Þjónusta vistkerfa

Svo að segja öll orka sem lífverur jarðar nýta er upphaflega bundin með ljóstillífun grænna plantna sem nýmynda orkurík kolvetni úr einföldum efnum með orku sólarljóss. Við þá starfsemi verður til súrefni sem skilað er út í andrúmsloftið. Orkan berst áfram milli fæðuþrepa bundin í lífræn efnasambönd. Á sama hátt færast efni sem tekin eru upp af plöntum og öðrum hópum lífvera annaðhvort upp fæðukeðjuna eða er skilað til baka til jarðar með rotnun sveppa og örvera. Lífheimur jarðar er þannig samofinn eðlisrænum ferlum og hringrásum orku, efna og vatns, á yfirborði jarðar og í andrúmsloftinu. Saman leggja þessi flóknu kerfi til þær forsendur sem líf á jörðinni byggist á. Nútíma tæknivæðing breytir engu um það að maðurinn er jafnháður þjónustu vistkerfa og aðrar lífverur.

Þjónusta vistkerfa (*ecosystem services*[304]) er oft greind í fjóra þætti, þ.e. grunnstoðir, aðföng, stjórnun og lífsgæði (mynd 13.1). Til *grunnstoða* teljast m.a. framleiðsla súrefnis, upptaka kolefnis og binding þess í orkurík, lífræn efnasambönd, hringrásir og niðurbrot efna, og myndun jarðvegs. *Aðföng* úr náttúrunni eru gæði sem maðurinn nýtir, s.s. fæða, vatn, lífrænt eldsneyti og orka fallvatna, lyf og trefjar í vefnað og klæði. *Stjórnun* ferla felst m.a. í vistfræðilegri temprun og stýringu á ótal nauðsynlegum ferlum og hringrásum sem hafa áhrif m.a. á úrkomumagn, umfang flóða og þurrka, og gæði lofts og vatns. *Menningar- eða lífsgæðatengd þjónusta* tengist m.a. fagurfræðilegu gildi, útivistargildi og þekkingarlegu gildi.

304 http://www.maweb.org/documents/document.765.aspx.pdf

Hin endanlegu mannhverfu rök fyrir verndun náttúrunnar eru ef til vill þau að án hennar getur maðurinn ekki þrifist. Ein leið til að meta verndargildi náttúrunnar er því að meta gildi þeirrar lífsnauðsynlegu þjónustu sem hún veitir.

Mynd 13.1 Vistkerfisþjónusta jarðar og helstu þættir hennar: grunnstoðir *(supporting services)*, aðföng *(provisioning)*, temprun og stjórnun á ferlum *(regulating)* og menning og lífsgæði *(cultural)*. Byggt á töflu Millenium Ecosystem Assessment, http://www.maweb.org/documents/document.356.aspx.pdf

Grunnstoðir	Aðföng úr náttúrunni
Frumframleiðsla: grænar plöntur binda orku sólarljóss í orkurík efnasambönd	Fæða Ferskvatn Timbur Trefjar (vefnaður, klæði) Eldsneyti
	Temprun og stjórnun á ferlum
Hringrásir næringarefna	Loftslag Flóð Sjúkdómar Hreinsun vatns
	Menning og lífsgæði
Jarðvegsmyndun	Fagurfræði Andleg upplifun Menntun, þekking Útivist

Áleitin spurning tengd þjónustu vistkerfa varðar sambandið milli fjölbreytni (*diversity*) annars vegar, og stöðugleika (*stability*) og þanþols (*resilience*) vistkerfa hins vegar.[305] Yfirleitt leiða bein eða óbein áhrif mannsins til þess að líffræðileg fjölbreytni rýrnar. Manngerð vistkerfi, svo sem akrar, plantekrur og tún, eru alla jafna einfaldari en hin upprunalegu kerfi sem þau hafa komið í staðinn fyrir. Tegundir lífvera eru færri, samsetning lífveruhópa einsleitari, bygging búsvæðanna er oft einfaldari (t.d. hefur skógur með mörgum gróðurlögum mun flóknari þrívíða byggingu en graslendi eða kornakur), fæðukeðjan er einfaldari og oft styttri og hringrásir efna og vatns verða „lekari“ (tapa t.d. næringarefnum úr kerfinu) eða rofna. Nýjar rannsóknir, tilraunir og líkön benda til þess að fjölbreytt, náttúruleg vistkerfi búi yfir meiri stöðugleika en einfaldari manngerð vistkerfi[306] og séu því líkleg til að standast betur áföll og ófyrirsjáanlegar sveiflur. Í síbreytilegu umhverfi, m.a. nú í ljósi yfirvofandi loftslagsbreytinga, hafa náttúruleg fjölbreytt vistkerfi að geyma meiri verðmæti en hin manngerðu.

13.1.2 Eigið gildi náttúrunnar og siðferðilegar skyldur mannsins

Viðhorf til verðmæta náttúrunnar mótast af lífssýn manna og siðferðilegri afstöðu. Þeir sem aðhyllast mannhverfa afstöðu telja gildi náttúrunnar takmarkast við þau beinu eða óbeinu not sem maðurinn hefur af henni, þ.e. að náttúran hafi aðeins nytjagildi. Þessi sýn felur í sér að náttúran sé einskis virði án atbeina mannsins og

305 Ives, A.R. og S.R. Carpenter 2007. Stability and diversity of ecosystems. *Science*, 317, bls. 58–62.
306 McCann, K.S. 2000. The diversity-stability debate. *Nature*, 405, bls. 228–233.

umhverfis- og náttúruvernd hverfist fyrst og fremst um hagsmuni hans.[307] Aðrir telja að náttúran geti búið yfir eigingildi (*intrinsic value*), þ.e. að í henni séu verðmæti sem eru óháð hagsmunum mannsins og krefjast ekki skírskotunar til þess hvaða afstöðu maðurinn hefur til þessara verðmæta. Síðarnefnda afstaðan hefur stundum verið greind eftir því hvort menn aðhyllast visthverfa (*ecocentric*) eða lífhverfa (*biocentric*) afstöðu. Lífhverf hugsun leitast við að finna ný viðmið fyrir siðferðisstöðu og telur að það sé ekki aðeins mannlegt líf sem hafi sérstakt gildi heldur a.m.k. sumir aðrir hópar lífvera (t.d. sum dýr) og því beri að sýna öðrum lífverum virðingu. Visthverf afstaða lítur fyrst og fremst til verðmæta stærri heilda í náttúrunni og leggur áherslu á verndun vistkerfa þar sem þau eru sú eining sem best endurspeglar starfrænar líffræðilegar heildir. Aldo Leopold (1887–1948), einn áhrifamesti hugsuður bandarískrar náttúruverndar, byggði kenningar sínar á því sem hann nefndi siðfræði landsins (*land ethic*) og orðaði í hnotskurn svona: Gjörð er rétt þegar hún stuðlar að því að vernda samþættingu, stöðugleika og fegurð lífverusamfélagsins. Hún er röng ef hún leiðir til hins gagnstæða.[308]

13.1.3 Helstu flokkar eða viðföng náttúrunnar

Náttúruna má greina niður í marga þætti eða viðföng eftir nokkrum ólíkum forsendum. Hér verður gerð grein fyrir flokkun sem byggir að mestu leyti á fyrirbærum í náttúrunni en önnur leið væri að flokka eftir ferlum.

Meginflokka náttúrunnar má skilgreina sem jarðmyndanir, ferskvatn, haf, lífríki, landslag og víðerni (Tafla 13.1). Þessi flokkun nær ekki til allra fyrirbæra sem eru verndarverð og stundum er álitamál hvar á að flokka tiltekið fyrirbæri. Fossar heyra vissulega til vatns en verndargildi þeirra er nátengt landslagsupplifun, fyrst og fremst sjónrænni en oft líka hljóðrænni.

Í ljósi þjónustuhlutverks vistkerfa sem undirstöðu nærfellt alls lífs, eigins gildis lífvera og siðferðilegrar ábyrgðar manna gagnvart lífi, má því segja að lífríkið hafi verðmæti og sérstöðu fram yfir hina ólífrænu náttúru. Lífheim jarðar má skilgreina á mörgum skipulagsstigum, allt frá einstökum lífverum, stofnum þeirra, tegundum, vistkerfum til lífbelta jarðar. Í líffræðilegri verndun er yfirleitt unnið með tvö skipulagsstig, annars vegar tegundir og búsvæði þeirra og hins vegar samfélög eða vistkerfi.

Jarðminjar eru mikilvægur verndarþáttur í íslenskri náttúru, fyrst og fremst vegna þess hve óvenjuleg og sérstæð jarðfræði Íslands er. Varðveita þarf með skipulegum hætti jarðfræðilega ferla og fyrirbæri sem veita samfellt yfirlit um jarðsögu landsins.

Vatn er nauðsynlegt öllu lífi og aðgangur að nægu og hreinu vatni er meðal mikilvægustu lífsgæða mannsins og annarra lífvera. Vatn má flokka eftir uppruna, ástandi, efnafræði og hitastigi. Ísland er mjög vatnsauðugt land og á auk þess verulegar auðlindir í jarðhita.

Hafið er hið stóra vatnsforðabúr jarðar. Það er heimkynni gríðarlegs fjölda lífvera og enn eru margir hópar sjávarlífvera lítt þekktir. Hafið gegnir lykilhlutverki í loftslagi og loftslagssveiflum, og norðurhluti Atlantshafs virðist þar skipta miklu

307 Þorvarður Árnason 2002. Náttúran sem siðfræðilegt viðfangsefni. *Landabréfið*. Tímarit Félags landfræðinga, bls. 18–19 og 58–65.

308 „A thing is right when it tends to preserve the integrity, stability and beauty of the natural community. It is wrong when it tends otherwise." Aldo Leopold 1949. *A Sand County Almanac*. Oxford University Press, bls. 224–225.

máli. Sjórinn umhverfis Ísland er gjöful auðlind og mikilvæg undirstaða atvinnu- og efnahagslífs þjóðarinnar.

Landslag hefur nokkra sérstöðu þar sem verðmæti þess felast ekki í einu afmörkuðu fyrirbæri heldur einhvers konar samsettri mynd og upplifun af landslagi verður til fyrir skynjun á hinu eðlisræna umhverfi og úrvinnslu í huga fólks á þeirri skynjun. Sú úrvinnsla getur m.a. mótast af lífsreynslu og lífsskoðun. Íslenskt landslag er afar óvenjulegt og fjölbreytt og rannsóknir hafa sýnt að Íslendingar telja það mikilvægasta þjóðartákn landsins.[309]

Óbyggðir og víðerni eru lítt snortið land þar sem eru engin eða lítil sýnileg ummerki um umsvif mannsins. Ísland er eitt fárra landa í Evrópu sem enn eiga víðáttumikil slík svæði.

Tafla 13.1. Helstu flokkar eða viðföng náttúruverðmæta.

Viðföng og helstu þættir þeirra		Dæmi
Jarðmyndanir	Berggrunnur Landmótun ísaldarjökuls Landmótun á nútíma	Fast berg, móbergshryggir, hraun, eldborgir Rofmyndanir í berggrunni, setmyndanir, strandmyndanir
Ferskvatn	Straumvötn	Jökulár, lindár, dragár
	Stöðuvötn	Lindavötn, jökulvötn, strandvötn
	Grunnvatn	Kalt í lindum en heitt á jarðhitasvæðum
Haf	Margir þættir hliðstæðir við land	Strandsjór, djúpsævi, hafstraumar, kóralsvæði, botngerð
Lífríki	Tegundir og stofnar Búsvæði og vistgerðir Vistkerfi og jarðvegur	Örverur, plöntur, sveppir, hryggleysingjar, fuglar, fiskar, spendýr Birkiskógur, mólendi, flæðiengjar
Landslag	Landslagsgerðir Landslagsheildir	Margar leiðir til lýsingar og flokkunar mögulegar og hafa verið þróaðar af ólíkum fræðasviðum
Óbyggð víðerni	Víðáttumikil, lítt snortin svæði þar sem sýnileg ummerki um umsvif mannsins eru óveruleg.	Engin svæði hafa verið friðlýst sem víðerni hér á landi þó tillit sé tekið til þeirra við gerð náttúruverndaráætlunar.

13.1.4 Viðmið fyrir mat á verndargildi

Við mat á verndargildi náttúru þarf í fyrsta lagi að skilgreina þau fyrirbæri eða viðföng í náttúrunni sem talist geta búið yfir verðmætum (sbr. Töflu 13.1) og í öðru lagi að skilgreina þá eiginleika eða viðmið sem verðmætin byggjast á. Hægt er að skilgreina nokkur almenn viðmið sem geta átt við öll, flestöll eða mörg viðföng hvort sem heldur er í hinni lifandi eða ólífrænu náttúru (Tafla 13.2).

Það gildir almennt að það sem er *fjölbreytt eða auðugt* er meira virði en það sem er rýrt eða snautt. Mikilvægi líffræðilegrar fjölbreytni er t.d. almennt viðurkennt.

Fágæt fyrirbæri hafa líka sérstakt verndargildi. Að öðru jöfnu er þeim hættara við að hverfa en fyrirbærum sem margfalt fleiri eintök eru til af. Brotthvarf lífverutegundar getur t.d. þýtt glötuð tækifæri til þróunar lífs á jörðinni, yndisauka, þekk-

309 Árnason, Th. 2005. Views of nature in Iceland: A comparative approach. *Linköping Studies in Arts and Science* 339. Linköpings Universitetet, Institutionen for Tema.

ingaröflunar eða hagnýtingar. Vísindalegt gildi fágætra fyrirbæra getur líka verið mjög mikið, einkum ef þau hafa sérstöðu sem snýr að eðli, formi eða starfsemi.

Það gildir líka fyrir mörg viðföng að *stór, fjölskipuð eða heildstæð* fyrirbæri eru verðmætari en lítil, fáliðuð eða brotakennd. Við verndun stórra dýra og margra lífvera sem lifa í dreifðum stofnum, skiptir stærð svæða t.d. gríðarlega miklu máli og verndarsvæði verða að vera svo stór að innan þeirra þrífist stofnar yfir þeirri lágmarksstærð sem þarf til að þeir séu lífvænlegir til langs tíma (e. *minimum viable population size*).

Tafla 13.2. Dæmi um viðmið fyrir mat á verðmætum eða verndargildi náttúru með útskýringum.

Viðmið	Útskýring	Dæmi
Auðgi, fjölbreytni	Það sem er fjölbreytt eða auðugt er meira virði en það sem er fábreytt eða rýrt.	Líffræðileg fjölbreytni hefur gildi í sjálfu sér. Svæði sem eru sérstaklega auðug af lífverutegundum eru verðmæt. Háhitasvæði þar sem er að finna margar ólíkar yfirborðsmyndanir og margar ólíkar tegundir af hverum eða virkni eru verðmæt.
Fágæti	Sjaldgæf fyrirbæri hafa sérstakt gildi. Að öðru jöfnu er þeim hættara við að hverfa en algengum fyrirbærum. Brottfall þeirra rýrir fjölbreytni og auðgi, og með því getur endanlega glatast tækifæri til nytja, skilnings eða þróunar.	Með útrýmingu lífverutegundar glatast erfðaefni hennar endanlega og þar með möguleiki þess á að hafa áhrif á þróun lífs á jörðinni. Ýmsar jarðminjar sem vitna um samspil íss og elds eru fágætar á heimsvísu, m.a. móbergshryggir og stapar.
Stærð, samfella, heild	Svæði sem geyma fjölmörg eða víðáttumikil fyrirbæri eru oft verðmætari en þau sem eru fáliðuð. Víðáttumiklar og samfelldar heildir eru verðmætari en þær sem hafa verið brotnar upp eða þar sem aðeins er að finna hluta en ekki heild. Til framtíðar litið er mikilvægt að vernda heil vistkerfi því að öðru jöfnu er líklegra að þau viðhaldist en litlar leifar.	Svæði sem eru heimkynni eða dvalarsvæði stórra dýrastofna eru miklu verðmætari fyrir verndun þeirra en svæði þar sem aðeins eru litlir stofnar. Setlög þar sem margir hópar lífvera bera vitni um sögu lífríkis, loftlags og umhverfisbreytinga langt aftur í tímann eru sérstaklega verðmæt. Víðáttumikil votlendi eru verðmætari en litlar og einangraðar leifar. Þau eru líklegri til að standa af sér sveiflur í umhverfi og geyma meiri fjölbreytni og stærri og lífvænlegri stofna lífvera.
Upprunaleiki / röskun	Það sem er upprunalegt eða ósnortið er meira virði en það sem er raskað og þar sem hluti fyrirbæris er breyttur, skertur eða tengsl rofin. Upprunalegt ástand og náttúruleg vistkerfi eru víða orðin sjaldgæf.	Óröskuð vatnasvið hafa samfellu í rennsli og lífríki frá upptökum til ósa. Þessi samfella er rofin með stíflum og miðlun sem geta haft áhrif á lífríki, árstíðabundnar sveiflur, og eðlis- og efnafræðilega eiginleika vatnsfallsins.
Þekkingargildi	Sum fyrirbæri eru sérstaklega gott dæmi um sinn flokk og hafa þannig sérstakt dæmigildi. Önnur hafa sérstakt vísindalegt gildi, eða henta, vegna staðsetningar eða aðgengis, vel til fræðslu.	Framhlaupsjöklar á Íslandi hafa sérstakt vísindalegt gildi vegna þess að rannsóknir á hegðun þeirra geta aukið skilning á hreyfingu jökla.
Fagurfræðilegt eða upplifunargildi	Fjölmargt í náttúrunni getur haft fagurfræðilegt gildi en slík gildi eru þó oftast tengd landslagi, einkum sjónrænum eiginleikum. Upplifunargildi landslags tengjast einnig þættir s.s. hljóð eða kyrrð, lykt og áferð.	Íslenskt landslag hefur óvenjuleg form, liti og mynstur. Rannsóknir sýna að bæði Íslendingar og útlendir ferðamenn telja það hafa hátt fagurfræðilegt og upplifunargildi.
Táknrænt eða tilfinningalegt gildi	Einstaka fyrirbæri hefur ótvírætt táknrænt eða tilfinningalegt gildi, t.d. vegna sögu þess.	Gullfoss hefur fyrir baráttu Sigríðar í Brattholti sérstakt táknrænt og tilfinningalegt gildi í íslenskri náttúruvernd. Af nafni Geysis í Haukadal er dregið alþjóðlegt heiti yfir goshveri. Geysir hefur m.a. af þeim sökum sérstakt táknrænt gildi.

Mikilvægt er að stærð svæðis tryggi ákjósanlega verndarstöðu tegundar eða vistgerðar. Fyrir verndun vistkerfa þarf verndarsvæði að vera nægilega stórt til þess að nauðsynlegir ferlar raskist ekki og stofnar lykiltegunda fái þrifist. Sum votlendi eru t.d. blanda þurra og blautra bletta sem er breytileg í tíma þannig að á löngum tíma þorna sumir blettir meðan aðrir blotna. Verndun slíks vistkerfis þarf að ná yfir svo stórt svæði að blettir af ólíkum eiginleikum verði til staðar til langs tíma litið þrátt fyrir tilviljanakenndar sveiflur.

Það sem er *upprunalegt eða óraskað* er meira virði en það sem er raskað eða umbreytt af mannlegri íhlutun. Upprunalegir goshverir, t.d. Geysir, hafa meira gildi en manngerðir. Náttúruleg vistkerfi eru orðin sjaldgæf í mörgum löndum og þau geta haft mikið vísindalegt gildi.

Undir *þekkingargildi* má fella nokkur atriði, s.s. vísindalegt gildi, fræðslugildi og dæmigildi. Hið síðastnefnda á einkum við fyrirbæri sem eru sérlega gott dæmi um sinn flokk. Herðubreið er t.d. talin sérlega gott dæmi um móbergsstapa. Vísindalegt gildi er óháð staðsetningu. Grímsvötn í Vatnajökli má t.d. nota sem varmamæli til að áætla afl jarðhitasvæðisins undir jöklinum og rannsóknir á þeim hafa aukið skilning á eðli jökulhlaupa. Staðsetning fyrirbæris hefur áhrif á fræðslugildi: fyrirbæri sem eru nálægt þéttbýli eða skóla hafa t.d. meira fræðslugildi en svipuð fyrirbæri sem eru afskekkt eða óaðgengileg.

Fagurfræðilegt gildi og upplifunargildi eru oftast tengd landslagi þótt margt annað í náttúrunni geti haft slíkt gildi, m.a. bæði stór og smá dýr og plöntur. Þessi gildi eru að nokkru leyti ólík þeim sem nefnd voru að ofan vegna þess að fagurfræðileg skynjun af landslagi tekur til bæði hinna eðlisrænu og hlutbundnu forma, lita, lína, áferðar og mynsturs sem í landinu eru og hinnar huglægu úrvinnslu sem fram fer í huga þess sem upplifir landslagið. Sú upplifun getur mótast af tilfinningum, ímyndun og fyrri reynslu. Flestar rannsóknir sýna að sjónrænir þættir vega þyngst við upplifun af landslagi en önnur skynjun kemur líka til, m.a. heyrn og lykt.

Einstöku fyrirbæri hafa *táknrænt eða tilfinningalegt gildi*. Það á miklu oftar við einstök fyrirbæri en flokk fyrirbæra. Táknrænt gildi getur sprottið af sögulegum atburðum, af menningarlegri þýðingu fyrirbæris eða mikilvægis þess í vísindum. Þá má nefna að íslensk náttúra er mjög auðug af stöðum og fyrirbærum sem áður fyrr höfðu sérstakt gildi, t.d. álfasteinar og álagablettir.

13.2 Alþjóðleg viðmið og samræmdar aðferðir við mat á verndargildi

Hin ýmsu fræðasvið náttúruvísinda eru komin mislangt í því mikla verkefni að vinna sameiginlegan hugmyndafræðilegan og vísindalegan grundvöll fyrir verndun, en það felur m.a. í sér að notuð eru sameiginleg hugtök, samræmt flokkunarkerfi og stöðluð aðferðafræði við mat á verndargildi og verndarþörf. Lengst er slík vinna komin á sviði líffræði. Fyrir tegundir lífvera og búsvæði þeirra hafa verið þróuð samræmd hugtök, alþjóðlega viðurkennd verndarviðmið og verklag sem fræðimenn og þeir sem vinna að náttúruvernd víða um heim nota. *Válistar* fyrir lífverur hafa verið unnir samkvæmt staðlaðri aðferðafræði í mörgum löndum og fyrir stærri svæði s.s. Evrópu. Margvísleg viðmið sem nota ber við mat á verndargildi og verndarþörf tegunda og svæða hafa verið skilgreind og samþykkt á vegum alþjóðasamninga og alþjóðastofnana. Þannig ber að beita skilgreindum viðmiðum við mat á verndargildi votlendissvæða skv. Ramsarsamningnum, öðrum við val á verndarsvæðum á vettvangi Bernarsamningsins eða Ríósamningsins um líffræðilega fjölbreytni. Einnig má nefna viðmið Alþjóða náttúruverndarsamtakanna (IUCN) sem notuð eru við gerð válista dýra og plantna. Engin sambærileg alþjóðlega samþykkt viðmið eru til fyrir verndun jarðmyndana eða jarðfræðilegrar fjölbreytni (e. geodiversity) sem gerir samanburð Íslands við önnur lönd erfiðari og mat á mikilvægi Íslands í alþjóðlegu samhengi erfiðara en ella. Þetta er óheppilegt í ljósi þeirrar miklu sérstöðu sem fræðimenn eru almennt sammála um að Ísland

hafi á þessu sviði. Einstök ríki hafa þó lagt mikla vinnu í skráningu og flokkun jarðmyndana og gerð viðmiða til að meta verndargildi jarðminja.[310] Þar hefur verið lagður grunnur fyrir samræmda nálgun á þessu sviði náttúruverndar, en erfiðlega hefur gengið að fá fjölþjóðlegt samstarf um gerð slíkra samninga.[311] Vegna huglægra og persónubundinna þátta er mat á verðmætum og verndargildi landslags að vissu leyti erfiðara en t.d. mat á lífverum eða einstökum jarðfræðifyrirbærum. Nú er þó kominn fyrsti fjölþjóðlegi sáttmálinn um verndun landslags, Evrópski landslagssáttmálinn.[312]

13.2.1 Skipuleg skráning lífríkis, samræmd nálgun og mikilvægi vistgerða

Á undanförnum áratugum hefur verið reynt að sporna við rýrnun líffræðilegrar fjölbreytni með lagasetningu í einstökum löndum og með alþjóðlegum samningum. Hvað Ísland varðar og önnur Evrópulönd ber sérstaklega að nefna Bernarsamninginn frá 1979 og samninginn um líffræðilega fjölbreytni frá 1992 en Ísland er aðili að báðum þessum samningum. Þá má einnig nefna Ramsar-samninginn um votlendi frá 1971 sem fjallar um tengd efni og Ísland á aðild að. Árið 1992 tók gildi hjá Evrópusambandinu sérstök tilskipun, vistgerðatilskipunin (Habitats Directive 92/43/EEC), sem kveður á um verndun vistgerða, villtra plantna og dýra og búsvæða þeirra. Í tilskipuninni, sem hefur haft veruleg áhrif í álfunni, er búsvæðavernd grundvallarforsenda verndunar tegunda. Jafnframt byggir tilskipunin á nýjum aðferðum við skráningu náttúrunnar, flokkun hennar og mat á verndarþörf og verndargildi. Með tilskipuninni var Evrópusambandið að uppfylla þjóðréttarlegar skyldur sínar gagnvart Bernarsamningnum og samningnum um líffræðilega fjölbreytni. Tilskipunin er ásamt fuglatilskipuninni (Birds Directive 79/409/EEC) grundvöllur náttúruverndar í öllum aðildarríkjum sambandsins og byggir net verndarsvæða í Evrópu, Natura 2000, á þeim. Árið 1996 samþykktu önnur aðildarríki Bernarsamningsins að byggja upp heildstætt net náttúruverndarsvæða í Evrópu, Græna gimsteininn (Emerald Network), byggt á sömu hugmynda- og aðferðafræði.

Í samningnum um líffræðilega fjölbreytni er meginhersla lögð á að forsenda skilvirkrar náttúruverndar og sjálfbærrar nýtingar sé skipuleg skráning lífríkisins, flokkun þess, greining lykilþátta og vöktun þeirra. Í samningnum eru upp taldar þær áherslur og þau viðmið sem beita skal (viðauki I). Jafnframt er lögð áhersla á að hvert ríki greini skipulega helstu ógnir við líffræðilega fjölbreytni sína. Eftir að samningurinn var gerður hefur mikil þróun átt sér stað í aðferðum við skráningu lífríkis, flokkun þess og greiningu. Vistgerðaflokkun lands er þar lykilatriði ásamt greiningu lykilþátta og vöktun þeirra. Áhersla er nú lögð á vistkerfisnálgun og að lagt sé mat á hver eigi að vera ákjósanleg verndarstaða (e. *favourable conservation status*) lykiltegunda og vistgerða jafnframt því sem lagt er mat á verndargildi (e. *conservation value*) og þörf á verndaraðgerðum (e. *need for conservation measures*). Við mat á verndargildi og verndarþörf tegunda og vistgerða þarf að nota skilgreind

310 Ellis, N.V., D.Q. Bowen, S. Campell, J.L. Knill, A.P. McKirdy, C.D. Prosser, M.A. Vincent & R.C.L. Wilson 1996. *An Introduction to the Geological Conservation Review.* Joint Nature Conservation Comittee.

311 Jón Gunnar Ottósson 2003. The work of the Council of Europe in the field of geology. Council of Europe, *Naturropa* no. 99, bls. 5.

312 http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/heritage/landscape/

viðmið af margvíslegum toga og taka mið af alþjóðlegum skuldbindingum, en Íslendingar hafa líkt og aðrar þjóðir t.d. samþykkt að vernda ýmsar tegundir dýra og plantna. Sérstaklega ber að horfa til svokallaðra ábyrgðartegunda (e. *responsibility species*). Á síðustu árum hefur mikil áhersla verið lögð á að nota viðmið sem endurspegla líffræðilega fjölbreytni við mat á verndargildi. Líffræðileg fjölbreytni er hins vegar afar vítt hugtak sem spannar breytileika í genum, tegundum og vistkerfum og er ekki hægt að mæla á heildstæðan hátt. Til þess að höndla og meta breytileikann hafa því verið notaðir svokallaðir staðgenglar eða vísar (e. *surrogates* eða *indicators*) sem geta ýmist verið beinir eða óbeinir.[313] Dæmi um beinan vísi er t.d. tegundafjöldi sem mælir einn þátt líffræðilegrar fjölbreytni á tilteknu svæði. Gróðurlendi eru hins vegar óbeinn vísir á fjölbreytni því þau endurspegla frekar tegundasamsetningu og þá ferla sem móta hana.

Vistgerðaflokkun á landi, í fersku vatni og í sjó er grundvöllur skipulegrar náttúruverndar í Evrópu í dag. Hugtakið vistgerð hefur hins vegar nokkuð víðari merkingu en búsvæði (sbr. 10. kafla) en Umhverfisstofnun Evrópu skilgreinir vistgerð sem svæði sem einkennist af ákveðnum samfélögum plantna og dýra þar sem ólífrænir umhverfisþættir, svo sem loftslag, jarðvegur og raki, eru svipaðir.[314] Við mat á verndargildi hafa verið notuð fjölmörg viðmið og tengjast ýmist afstöðu manna eða eru óháð henni. Þau má einnig flokka í vistfræðileg, efnahagsleg, menningarleg og félagsleg viðmið.[315] Sem dæmi má nefna fjölbreytileika tegunda eða búsvæða, fjölda sjaldgæfra tegunda eða jarðminja, fegurð, upplýsingagildi og útivistargildi (sbr. Töflu 13.1). Við flokkun lands í þessum tilgangi hefur í stórum dráttum verið beitt tvenns konar nálgun. Annars vegar er land flokkað eftir eðlisrænum umhverfisþáttum (s.s. loftslagi, úrkomu, hita, geislun, jarðvegsbreytum) sem taldir eru vísar fyrir líffræðilega fjölbreytni en hins vegar eftir líffræðilegum þáttum svo sem tegundum, gróðurfélögum, vistgerðum og vistkerfum.

Í Evrópu hafa verið þróuð nokkur kerfi til að flokka land. Fyrsta heildstæða kerfið var CORINE (Coordination of Information on the Environment) flokkunarkerfið sem var unnið á vegum Evrópusambandsins og kom fram um miðjan níunda áratug síðustu aldar.[316] Þótt það sé í raun flokkunarkerfi fyrir landgerðir var það í fyrstu notað við lýsingu vistgerða, t.d. við fyrstu útgáfu á viðauka I í vistgerðatilskipun Evrópusambandsins árið 1992 (Interpretation manual 2007). Á árunum 1992–1998 var CORINE kerfið þróað og útfært frekar á vegum Evrópuráðsins til að lýsa betur vistgerðum í Evrópu. Afurð þeirrar vinnu var Palaearktíska vistgerðaflokkunin sem var ætlað að spanna vistgerðir á öllu Palaearktíska svæðinu, þ.e. Evrópu, Asíu og norðanverðri Afríku.[317] Flokkunin er heildstæð og stigskipt og nær yfir vistgerðir á landi, ferskvatni og í sjó.

Þriðja flokkunarkerfið EUNIS (European Nature Information System) nær til allrar Evrópu og byggir bæði á CORINE flokkuninni og Palaearktísku flokkuninni. Kerfið hefur verið í þróun frá því um miðjan síðasta áratug og er nú í umsjá Umhverfisstofnunar Evrópu. Meginmarkmið er að búa til heildstætt og stigskipt

313 Sarkar, S. og Margules, C.R. 2002. Operationalizing biodiversity for conservation planning. *Journal of Biosciences* 27, bls. 299–308.

314 European Environmental Agency. *Glossary*. http//eunis.eea.europa.eu/glossary.jsp

315 Götmark, F. og Nilsson, C. 1992. Criteria used for protection of natural areas in Sweden 1909-1986. *Conservation Biology* 6, bls. 220–231.

316 *CORINE Biotopes Technical Handbook* 19 May 1988, partially updated 14 February 1989. volume 1, bls. 73–109, Corine/Biotopes/89-2.2. Brussel, Commission of the European Communities. *CORINE Biotopes manual – Habitats of the European Community*, EUR 12587/3 1991. Brussels, Office for Official Publications of the European Communities.

317 Terschuren, P. og J. Devilliers-Terschuren 1996. *A classification of Palaearctic habitats.* Council of Europe, Nature and environment no. 78.

flokkunarkerfi fyrir vistgerðir í sjó, í fersku vatni og á landi í allri álfunni.[318] Nýmæli við kerfið er að gerðir hafa verið lyklar til að aðgreina vistgerðir líkt og tíðkast við greiningu lífverutegunda. Við gerð kerfisins hefur þess verið sérstaklega gætt að sýna tengsl einstakra vistgerða við flokka í CORINE og Palaearktíska kerfinu. Gagnagrunnur með lýsingum á einstökum vistgerðum er nú aðgengilegur á Netinu (EUNIS biodiversity database), en EUNIS-kerfið er núna ekki aðeins notað af Evrópusambandinu og ríkjum þess heldur einnig af Bernarsamningnum, OSPAR-samningnum og aðildarríkjum samninganna.

13.2.2 Vistgerðaflokkun á Íslandi

Hér á landi hefur verið unnið að margs konar flokkun og kortlagningu lands og hefur sumt af þessari vinnu nokkra tengingu við vistgerðaflokkun. Kortlagning gróðurs hófst árið 1955 og hafa nú um tveir þriðju hlutar landsins verið kortlagðir í mælikvarða frá 1:10.000 til 1:40.000.[319] Á árunum 1991–1995 var jarðvegsrof flokkað og kortlagt á öllu landinu í mælikvarða 1:100.000 á grunn innrauðra gervitunglamynda.[320] Á síðustu árum hefur verið unnið að samræmdri jarðabók fyrir allar bújarðir á Íslandi í verkefni sem nefnt hefur verið Nytjaland. Þar er land flokkað með aðstoð gervitunglamynda í 10 gróðurflokka og er miðað við að flokkarnir endurspegli uppskeru með tilliti til beitar.[321] Frá árinu 2005 hefur land einnig verið flokkað í landgerðir samkvæmt CORINE flokkunarkerfinu. Við flokkunina eru notaðar gervitunglamyndir og hefur nú verið lokið við að flokka allt landið í mælikvarða 1:50.000.[322]

Árið 1999 hófst á Náttúrufræðistofnun Íslands vinna við að skilgreina og flokka íslenskar vistgerðir en slík flokkun var þá ný hér á landi. Ákveðið var að hefja þessa vinnu á miðhálendi Íslands. Rannsóknir þessar voru unnar að miklu leyti samkvæmt samningi Náttúrufræðistofnunar við Orkustofnun og Landsvirkjun um öflun gagna um náttúrufar í tengslum við Rammaáætlun um nýtingu vatnsafls og jarðvarma.[323] Í ljósi þess að náttúra Íslands er talsvert frábrugðin náttúru annarra Evrópulanda bæði hvað varðar jarðfræði og lífríki var ljóst að ekki var unnt að taka beint upp þau flokkunarkerfi vistgerða sem mótuð höfðu verið í Evrópu. Þar sem upplýsingar um miðhálendið voru að mörgu leyti takmarkaðar var einnig nauðsynlegt að hefja sérstakar rannsóknir til að undirbyggja flokkunina. Ákveðið var að byggja flokkun lands í vistgerðir á gróðri líkt og gert hafði verið í Evrópu en það gerir einnig allan samanburð á vistgerðum á Íslandi við meginlandið auðveldari. Plöntur eru yfirleitt góðir umhverfisvísar þar sem útbreiðsla þeirra ræðst að miklu leyti af umhverfisskilyrðum. Til þess að fá frekari upplýsingar um lífríki og tegundafjölbreytileika á hálendinu var einnig aflað upplýsinga um varpþéttleika fugla og um smádýralíf. Í stefnumörkun Íslands um framkvæmd samningsins um líffræðilega fjölbreytni segir m.a. að ljúka skuli við gerð gróður- og vistgerðakorta

318 Davies, C.E., D. Moss og M.O. Hill 2004. *EUNIS Habitat Classification Revised 2004*. Report to the European Topic Centre on Nature Protection and Biodiversity. European Environment Agency.
319 Guðmundur Guðjónsson 2005. Gróðurkortagerð í hálfa öld. *Landabréfið*, tímarit Félags landfræðinga 21, bls. 68–75.
320 Ólafur Arnalds, Elín Fjóla Þórarinsdóttir, Sigmar Metúsalemsson, Ásgeir Jónsson, Einar Grétarsson og Arnór Árnason 1997. *Jarðvegsrof á Íslandi*. Landgræðsla ríkisins og Rannsóknastofnun landbúnaðarins.
321 Sigmar Metúsalemsson og Einar Grétarsson 2003. *Nytjaland: gróðurflokkun*. Ráðunautafundur 2003, bls. 260–263. Fanney Ósk Gísladóttir og Sigmar Metúsalemsson 2004. *Notagildi nytjalands í landbúnaði*. Fræðaþing landbúnaðarins 2004, bls. 487–515.
322 Kolbeinn Árnason og Ingvar Matthíasson 2009. *CORINE landgerðaflokkun*. Erindi flutt á Vorráðstefnu Arcís (Samtökum notenda ESRI-hugbúnaðar á Íslandi) 3. apríl 2009 í Norræna húsinu í Reykjavík.
323 Sigmundur Einarsson (ritstj.), Sigurður H. Magnússon, Erling Ólafsson, Kristinn Haukur Skarphéðinsson, Guðmundur Guðjónsson, Kristbjörn Egilsson og Jón Gunnar Ottósson 2000. *Náttúruverndargildi á virkjunarsvæðum norðan jökla*. Náttúrufræðistofnun Íslands, NÍ-00009.

af þurrlendi, ferskvatni og grunnsævinu umhverfis landið fyrir árið 2015. Þetta markmið er ítrekað í framkvæmdaáætlun stefnumörkunarinnar, en þar er gert ráð fyrir að skilgreining á vistgerðum á láglendi, í ferskvatni og fjörum og kortlagning þeirra hefjist árið 2012 og ljúki árið 2015. Áætlanir hafa verið gerðar fyrir verkefnið.

13.3 Mat á náttúruverðmætum svæða í rammaáætlun

Í vinnu að rammaáætlun (RA) fékk faghópur I það verkefni að meta og raða svæðum eftir verðmætum í náttúru og menningarminjum, meta síðan áhrif orkunýtingar og raða virkjunarhugmyndum frá ásættanlegustu að lökustu hugmynd út frá hagsmunum náttúru og menningarminja. Þróuð var stigskipt og fjölþátta aðferðafræði fyrir matið í 1. áfanga RA[324] og var hún notuð lítið breytt í 2. áfanga.[325] Lögð var áhersla á að matið væri byggt á vísindalegum grunni, það væri eftir föngum hlutlægt, byggt á skýrum viðmiðum, sjálfu sér samkvæmt í mati á einstökum þáttum og að ferlið væri gegnsætt og útkoman rekjanleg.

Faghópurinn greindi náttúruna í fjögur meginviðföng sem síðan greindust í fleiri undirviðföng (Tafla 13.3). Viðmið voru hin sömu og talin eru upp að ofan: fjölbreytni/auðgi, fágæti, stærð/samfella/heild/upprunaleiki, alþjóðleg ábyrgð, upplýsingagildi og sjónrænt gildi. Við matið var beitt fjölþátta greiningu til að fá mat á heildarverðmætum svæða.

Tafla 13.3. Flokkun náttúru í viðföng og undirviðföng í vinnu faghóps I í rammaáætlun um vernd og nýtingu náttúrusvæða.

Viðfang	Undirviðfang	Dæmi eða útskýring
Jarðminjar og vatnafar	berggrunnur	eldfjöll, gígar, hraun
	jarðgrunnur	laus jarðlög: sandar, jökulruðningur, háhitaleir
	vatnagrunnur	grunnvatn, lindir, jarðhiti
	fallvötn og stöðuvötn	vatn á yfirborði: ár, lækir, vötn og tjarnir
Lífverur	plöntur	háplöntur, ónógar upplýsingar um aðra hópa
	fuglar	varpfuglar og eftir atvikum far- og vetrargestir
	fiskar	lax, urriði, bleikja, hornsíli, áll, flundra
	smádýr í vatni	hryggleysingjar
	hitakærar örverur	
Vistkerfi og jarðvegur	vistgerðir og jarðvegur	
Landslag og víðerni	landslag	
	víðerni	

Notaðar voru vogtölur fyrir bæði viðföng og viðmið. Til dæmis voru jarðminjar/vatnafar og landslag/víðerni látin vega heldur þyngra en viðmiðin lífverur og vistkerfi/jarðvegur.

324 Thórhallsdóttir, T.E. 2007a. Strategic planning at the national level: evaluating and ranking energy projects by environmental impact. *Environmental Impact Assessment Review* 27, bls. 545–568.

325 Verkefnisstjórn um gerð rammaáætlunar um vernd og nýtingu náttúrusvæða með áherslu á vatnsafl og jarðhitasvæði 2011. *Niðurstöður 2. áfanga rammaáætlunar* (ritstj. Sveinbjörn Björnsson). Verkefnisstjórn um gerð rammaáætlunar og iðnaðarráðuneytið.

Heildarmat á verðmætum hvers svæðis var þannig einkunn byggð á 47 atriðum (Tafla 13.4). Þau svæði sem fá hæsta einkunn í slíku mati eru þau sem hafa mikil verðmæti í flestum eða öllum viðföngum. Það gefur líka auga leið að einstakir þættir vega ekki þungt í slíku mati. Sum svæði kunna hins vegar að vera einstök eða hafa verulega sérstöðu vegna eins fyrirbæris. Slík sérstaða eða sérstakt mikilvægi var haft til hliðsjónar við lokaröðun svæða eftir verðmætum og virkjunarhugmynda eftir ásættanleika. Til sérstaks mikilvægis töldust m.a. friðlýst svæði, tegundir á válista og friðlýstar tegundir lífvera, svæði á náttúruminjaskrá, svæði og fyrirbæri á lista Umhverfisstofnunar fyrir Náttúruverndaráætlun 2004–8 og 2009–13 og svæði eða fyrirbæri sem njóta alþjóðlegrar viðurkenningar eða verndar.

Tafla 13.4. Viðföng, viðmið og vogtölur í matstöflu faghóps I í rammaáætlun um vernd og nýtingu náttúrusvæða.

Viðföng	% vægi í lokaeinkunn	Undirviðföng	Vægi undirviðfanga	Auðgi, fjölbreytni	Fágæti	Stærð, samfella, heild	Alþjóðleg ábyrgð	Upplýsingagildi	Sjónrænt gildi
Jarðmyndanir og vatnafar	25	berggrunnur	25	0,25	0,25	0,3		0,2	
		jarðgrunnur	25	0,25	0,25	0,3		0,2	
		vatnagrunnur	25	0,25	0,25	0,3		0,2	
		fallvötn, stöðuvötn	25	0,25	0,25	0,3		0,2	
Lífverur	20	plöntur	25	0,3	0,3	0,2			
		fuglar	25	0,3	0,3	0,2	0,2		
		fiskar	20	0,3	0,3	0,2			
		smádýr í vatni	10	0,3	0,3	0,2			
		hitakærar örverur	20	0,3	0,3	0,2			
Vistkerfi og jarðvegur	20	vistgerðir, jarðvegur		0,3	0,2	0,3	0,1	0,1	
Landslag og víðerni	25	landslag	66,6	0,3	0,2	0,2			0,3
		víðerni	33,3		0,2	0,8			
Menningarminjar	10	fornleifar, þjóðtrú, saga		0,1	0,3	0,3		0,3	

Faghópurinn þróaði einnig vinnuferli þar sem reynt var að tryggja að matið yrði eins faglegt og kostur væri. Þannig útbjuggu sérfræðingar tillögu að hinu sundurliðaða mati á verðmætum með rökstuðningi sem kynntur var hinum 12 manna faghópi. Sjálft matið eða einkunnagjöfin var hins vegar leynileg nema fyrir mat á landslagi og víðernum sem hópurinn vann í sameiningu.

Mat á virkjunarhugmyndum fylgdi sömu aðferðafræði. Þannig voru t.d. metin áhrif orkunýtingar á fjölbreytni fuglalífs og stærð fuglastofna o.s.frv. Við lokaröðun virkjunarhugmynda frá ásættanlegustu að lökustu hugmynd var horft til fjögurra þátta: verðmæta svæða, áhrifa orkunýtingar, sérstaks mikilvægis og svo þeirrar óvissu og áhættu sem faghópurinn taldi vera framkvæmdinni samfara.

Í tengslum við vinnu faghóps 1 í fyrri áfanga rammaáætlunar fór Náttúrufræðistofa Kópavogs ásamt samstarfsaðilum fyrir verkefni þar sem veitt var m.a.

yfirlit um vistfræðilega flokkun íslenskra stöðuvatna og gerð tillaga að aðferðafræði til að meta náttúruverðmæti stöðuvatna og skipa þeim í verndarflokka.[326] Til grundvallar tillögunum um verndarflokkun stöðuvatnanna var einkum byggt á niðurstöðum um vatnavernd og önnur verndarviðmið í tengslum við matsvinnu á umhverfisáhrifum Kárahnjúkavirkjunar[327] en einkum þó á vinnu faghóps 1 um verndarflokkun og verndarviðmið í rammaáætlun.[328]

Í tengslum við 2. áfanga rammaáætlunar samdi Orkustofnun við Náttúrufræðistofnun Íslands um öflun samanburðarhæfra gagna um gróður og jarðfræði háhitasvæða landsins og gerð tillögu um mat á verndargildi þeirra.[329] Við matið á verndargildi var byggt á aðferðafræði sem grunnur var lagður að á fyrstu stigum rammaáætlunar (sjá heimild 25b) og hefur verið þróuð áfram á stofnuninni.

13.4 Jarðminjar á Íslandi – aðferðafræðin

Mikilvægt er að unnið sé skipulega að verndun jarðminja á Íslandi með samræmdum viðurkenndum aðferðum. Í tengslum við 2. áfanga rammaáætlunar um nýtingu vatnsafls og jarðvarma var gagna aflað um jarðminjar á háhitasvæðum landsins til að flokka þau eftir náttúrufari og verndargildi. Áhersla var lögð á að gögn væru samanburðarhæf og að matið á verndargildi væri byggt á vísindalegum grunni og skýrum viðmiðum.[330] Árið 2010 hófst vinna við gerð tillögu um aðferðafræði við val á jarðfræðilegum minjum til verndunar á Íslandi, sem byggð er upp á svipaðan hátt og gert hefur verið í Bretlandi á seinni árum og aðrar þjóðir hafa byggt á. Markmiðið er að verndun jarðmyndana á Íslandi endurspegli allt róf og breytileika íslenskrar jarðfræði og landmótunarfræði og veiti heildarmynd af jarðfræðilegum ferlum og fyrirbærum sem gefa samfellt yfirlit um jarðsögu landsins. Verndunin þarf að taka til allra þátta berggrunnsins ásamt myndun og mótun yfirborðs landsins í fortíð og nútíð. Á fræðilegum grunni skal velja til verndunar nauðsynlegan fjölda svæða til að endurspegla heildarmynd af jarðsögu landsins. Sérhvert svæði eða staður sem valinn er til verndunar skal uppfylla tilteknar kröfur um fræðilegt mikilvægi.

Til að skerpa heildarmyndina er æskilegt að skipta viðfangsefninu í þrjá meginflokka; berggrunn, landmótun ísaldarjökla og virk landmótunarferli á nútíma. Mörk þessara flokka geta í einstökum tilvikum verið óskýr.

1. *Berggrunnur* landsins skoðast sem samfellt ferli þar sem nýmyndun jarðlaga fer fram í gosbeltum. Jarðlögin berast með tímanum út fyrir áhrifa-

326 Hilmar J. Malmquist, Jón S. Ólafsson, Guðni Guðbergsson, Þórólfur Antonsson, Skúli Skúlason og Sigurður S. Snorrason. 2003. *Vistfræði- og verndarflokkun íslenskra stöðuvatna*. Verkefni unnið fyrir Rammaáætlun um nýtingu vatnsafls og jarðvarma. Áfangaskýrsla. Náttúrufræðistofa Kópavogs. Fjölrit nr. 1-03.

327 Hilmar J. Malmquist, Guðni Guðbergsson, Ingi Rúnar Jónsson, Jón S. Ólafsson, Finnur Ingimarsson, Erlín E. Jóhannsdóttir, Ragnhildur Þ. Magnúsdóttir, Sesselja G. Sigurðardóttir, Stefán Már Stefánsson, Íris Hansen og Sigurður S. Snorrason. 2001. *Vatnalífríki á virkjanaslóð. Áhrif fyrirhugaðrar Kárahnjúkavirkjunar ásamt Laugarfellsveitu, Bessastaðaárveitu, Jökulsárveitu, Hafursárveitu og Hraunaveitum á vistfræði vatnakerfa.* Unnið fyrir Náttúrufræðistofnun Íslands og Landsvirkjun (LV-2001/025). Sigmundur Einarsson (ritstj.), Sigurður H. Magnússon, Erling Ólafsson, Kristinn Haukur Skarphéðinsson, Guðmundur Guðjónsson, Kristbjörn Egilsson og Jón Gunnar Ottóson. 2000. *Náttúruverndargildi á virkjunarsvæðum norðan jökla*. Unnið fyrir Orkustofnun og Landsvirkjun. Náttúrufræðistofnun Íslands, Reykjavík. NÍ-00009.

328 Þóra Ellen Þórhallsdóttir o.fl. 2003. *Aðferðafræði Faghóps I. Náttúra og menningarminjar.* Greinargerð til verkefnisstjórnar um gerð rammaáætlunar um nýtingu vatnsafls og jarðvarma. Handrit, 1. október 2003. Verkefnisstjórn um gerð rammaáætlunar um nýtingu vatnsafls og jarðvarma 2002. *Tilraunamat á 15 virkjunarkostum í vatnsafli.* Fjölrit, apríl 2002.

329 Trausti Baldursson, Ásrún Elmarsdóttir, Kristján Jónasson, Olga Kolbrún Vilmundardóttir og Sigmundur Einarsson 2009. *Mat á verndargildi 18 háhitasvæða*. NÍ-09014.

330 Kristján Jónasson og Sigmundur Einarsson 2009. *Jarðminjar á háhitasvæðum Íslands. Jarðfræði, landmótun og yfirborðsmerki jarðhita.* NÍ-09012. Trausti Baldursson, Ásrún Elmarsdóttir, Kristján Jónasson, Olga Kolbrún Vilmundardóttir og Sigmundur Einarsson 2009. *Mat á verndargildi 18 háhitasvæða*. NÍ-09014.

svæði möttulstróksins undir landinu en hann sér til þess að Ísland rís hærra en hafsbotninn í kring. Utan við möttulstrókinn sökkva jarðlögin í sæ og verða hluti af landgrunni og síðar úthafsbotni. Þetta ferli nær einkum til eldfjallafræði, höggunar, bergfræði, steindafræði, jarðlagafræði, steingervingafræði og setlagafræði.

2. *Ísaldarjökullinn* var nær einráður við mótun yfirborðs á ísöld. Áhrif jökulsins birtast ýmist sem rofmyndanir í berggrunni eða sem setmyndanir af ýmsum gerðum. Útbreiðsla jökulmyndana er að nokkru leyti landshlutabundin og útbreiðsla setmyndana ræðst mjög af hörfun jökulsins í ísaldarlok. Strandmyndanir frá ísaldarlokum tilheyra einnig þessum flokki. Fræðilega heyra þessar myndanir einkum undir ísaldarjarðfræði og landmótunarfræði jökla en einnig setlaga- og steingervingafræði.
3. *Virk ferli landmótunar á nútíma* tengjast aðallega jöklum, vatnsföllum og sjávarrofi auk frostverkana og þyngdarafls. Við þetta bætist myndun jarðvegs. Þessi flokkur jarðmyndana nær til landsins alls en hin ýmsu fyrirbæri eru sum hver landshlutabundin. Fræðilega tengjast þessi ferli flestum helstu þáttum landmótunarfræði auk setlagafræði.

Áður en hægt er að hefjast handa við heildarmyndina er óhjákvæmilegt að skilgreina kröfur um fræðilegt mikilvægi einstakra verndarsvæða og þau gögn sem þurfa að liggja fyrir til að uppfylla skilyrði verndunar. Lagt hefur verið til að lágmarksverndarviðmið verði „fræðilega mikilvægt á landsvísu". Jafnframt er lagt til að styrkleiki verndunar stjórnist af staðbundnum eða tímabundnum ógnum ekki síður en mikilvægi verndunar.

Á næstu árum þarf að vinna frumdrög að flokkun og vali svæða til varðveislu sem ætlað er að mynda skipulega heildarmynd af jarðsögu landsins. Þessum drögum er ætlað að vera fyrstu skref verkefnisins og með þeim ætti að fást gróft yfirlit um umfang verksins. Í framhaldinu verður óhjákvæmilegt að endurmeta núverandi verndun og stöðu hennar og gildi í skipulegri heildarmynd. Ætla má að leggja þurfi töluverða vinnu í öflun nauðsynlegra gagna til að tryggt sé að þau svæði sem falla inn í heildarmyndina uppfylli lágmarkskröfur um verndun. Líklegt er að jafnframt verði nauðsynlegt að horfa til hugsanlegra breytinga á mörkum núverandi verndarsvæða til að ná fram markmiðum verndunar. Þegar hér er komið sögu verður fyrst hægt að takast af alvöru á við heildarmyndina en fyrir hana þarf að setja upp allstóra rannsóknaráætlun. Líklega er heppilegast að verkið verði unnið í þremur aðskildum meginflokkum eins og að framan greinir. Að auki verður óhjákvæmilegt að brjóta það upp í fjölmarga minni áfanga.

13.5 Viðmið fyrir mat á verndargildi landslags

Vinna við flokkun landslags og mat á verndargildi þess er stutt komin á Íslandi enda er að mörgu leyti erfiðara að afmarka og skilgreina landslag en mörg önnur hugtök tengd náttúrunni. Landslag á sér stað í náttúrunni eða umhverfinu en verndargildi þess hefur mjög sterka huglæga skírskotun. Mikilvægi huglægra þátta kemur t.d. fram í skilgreiningu evrópska landslagssáttmálans þar sem segir að landslag þýði „svæði sem ber það með sér í skynjun fólks að vera til orðið af náttúrunnar hendi og/eða með mannlegri íhlutun".[331]

331 http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/heritage/landscape/versionsconvention/Islandais.pdf

Fljótshlíð og Tindfjöll.

Þorri ríkja Vesturlanda hefur nú þróað flokkunar- og/eða matskerfi fyrir landslag en þau eru ólík innbyrðis. Flest byggja þó á sömu breytunum; gróðri, landnýtingu, jarðvegi, loftslagi og hæðarmismun í landi (topógrafíu). Í þéttbýlum löndum, t.d. flestum löndum Evrópu,[332] er náttúrulegur gróður víða horfinn og mestallt land ræktað eða undir öðrum landbúnaðarnytjum eða þéttbýli. Landnýting og gróður eru nátengd og ráða mestu um lit, mynstur, form og áferð í landi. Berggrunnur er að mestu hulinn og ræktun hefur sléttað út eða afmáð mörg smærri fyrirbæri í landi. Hin evrópsku landslagskort eru því í reynd eins konar gróður- og landnýtingarkort.[333] Þegar Ísland er fellt inn í kortlagningu eftir þessum aðferðum mælist fjölbreytni landslagsins fremur lítil (þótt misleitni mælist há), enda er í þeim litið fram hjá mörgum þeim þáttum sem móta mest íslenskt landslag.[334]

Flokkunarkerfin sem hér hafa verið nefnd byggjast á eðlisrænum þáttum og þau eru aðallega þróuð af náttúruvísindamönnum. Landslag hefur einnig verið viðfangsefni hugvísinda, heimspekinga, fagurfræðinga, listfræðinga, og félagsvísinda, m.a. á sviði umhverfissálarfræði. Sumar mats- og flokkunaraðferðir reyna að taka hvort tveggja með, eðlisræna og huglæga þætti. Það gerir t.d. breska kerfið Landscape Character Assessment[335] þar sem einnig er metið t.d. hvort landslagið veiti öryggistilfinningu (*security*), ró (*tranquility*), ánægju (*pleasure*), eða endurspegli jafnvægi (*balance*).

Eftir 1. áfanga rammaáætlunar um nýtingu vatnsafls og jarðvarma var skipaður starfshópur sem vinna skyldi tillögur um rannsóknir á íslensku landslagi[336] og lagði hann til tvenns konar rannsóknir. Aðrar skyldu miða að því að fullvinna aðferðafræði fyrir flokkun íslensks landslags og beita henni á landið eftir nánari afmörkun. Niðurstöðurnar skyldi síðan nota til að meta fjölbreytni og fágæti tiltekinna landslagsgerða. Hitt verkefnið skyldi beinast að viðhorfi íslensks almennings til landslagsgerða og svæða og mati á þeim verðmætum sem í slensku landslagi fælust. Seinna verkefnið fékkst ekki styrkt en vinnu við hið fyrrnefnda lauk í ársbyrjun 2010 með útgáfu skýrslunnar *Íslenskt landslag. Sjónræn einkenni, flokkun og mat á fjölbreytni.*[337] Þá hafði verið bætt við verkefnið sérstakri rannsókn á landslagi allra helstu háhitasvæða landsins. Fjölþáttagreining (*cluster analysis*) leiddi í ljós 12 meginflokka landslags. Háhitasvæðin einkenndust af mikilli sjónrænni fjölbreytni. Niðurstöður og aðferðafræði verkefnisins má nýta til að meta

332 Wascher, D. 2005. *European Landscape Character Areas. Typologies, Cartography and Indicators for the Assessment of Sustainable Landscapes.* Final Project Report as deliverable from the EU's Accompanying Measure project European Landscape Character Assessment Initiative (ELCAI), funded under the 5th Framework Programme on Energy, Environment and Sustainable Development (4.2.2).

333 Antrop, M. 2007. The preoccupation of landscape research with land use and land cover. Í: *Key Topics in Landscape Ecology* (ritstj. Wu & Hobbs). Cambridge Studies in Landscape Ecology. Cambridge University Press, bls. 173–302.

334 Antrop, M. og V. Van Eetvelde 2005. The diversity of the European landscapes as a common planning goal. *Spectra*, 18–25.

335 Swanwick, C. 2002. *Landscape Character Assessment. Guidance for England and Scotland.* The Countryside Agency & Scottish Natural Heritage.

336 Starfshópur á vegum Skipulagsstofnunar og Umhverfisstofnunar um landslag. Minnisblað, dags. 17. desember 2004.

337 Þóra Ellen Þórhallsdóttir, Þorvarður Árnason, Hlynur Bárðarson & Karen Pálsdóttir 2010. *Íslenskt landslag. Sjónræn einkenni, flokkun og mat á fjölbreytni*. Unnið fyrir Orkustofnun vegna rammaáætlunar um nýtingu vatnsafls og jarðvarma. Háskóli Íslands, Reykjavík.

sjónræna eiginleika og fjölbreytni svæða, til að bera saman svæði með svipaða landslagseiginleika og til að meta sérstöðu og fágætisgildi einstakra svæða. Til dæmis mætti greina sambandið milli fjölbreytni í landslagi og líffræðilegrar eða jarðfræðilegrar fjölbreytni. Tegundaauðgi háplantna, sem gjarnan er notuð sem vísitala á líffræðilega fjölbreytni, sýnir t.d. nokkra fylgni við sjónræna fjölbreytni landslags. Ein leið til að meta fagurfræðilegt eða upplifunargildi landslags er að greina þá þætti sem einkenna íslenskar náttúruperlur, þ.e. svæði sem hafa verið friðlýst eða eru á Náttúruminjaskrá eða Náttúruverndaráætlun vegna landslags, eða eru af sérfræðingum talin hafa sérstakt gildi. Slík greining leiddi í ljós að íslenskar náttúruperlur skera sig frá öðru landslagi vegna sjónrænnar fjölbreytni.[338] Vatn var áberandi í mörgum birtingarmyndum, fjölbreytni forma og lína, mynsturs og áferðar var meiri og litauðgi var að jafnaði meiri en hjá þeim 114 stöðum sem voru til viðmiðunar um landið allt.

Greiningarkerfið sem þróað var í Íslenska landslagsverkefninu er að mörgu leyti líkt hinu breska (*Landscape Character Assessment*), t.d. eru margar sömu breyturnar lagðar til grundvallar. Það var hins vegar mat starfshóps Skipulagsstofnunar og Umhverfisstofnunar og hópsins sem stóð að baki Íslenska landslagsverkefninu að fyrir mat á fagurfræðilegu og upplifunargildi landslags ætti að nota skoðanakannanir og viðtöl við almenning, heimamenn og ferðafólk, þ.e. ekki blanda þessum þáttum saman eins og gert er í breska kerfinu. Ekki hefur tekist að fá slíka íslenska rannsókn styrkta.

13.6 Mat á verndargildi víðerna

Í flokkunarkerfi Alþjóðanáttúruverndarsamtakanna IUCN falla víðerni í flokk 1a sem ásamt 1b er strangasti flokkur friðlýsinga, þ.e. þar sem mest höft eru lögð á framkvæmdir og sýnileg umsvif mannsins.[339] Í lýsingu IUCN á því hvað slík svæði skuli hafa til að bera er fyrst og fremst lögð áhersla á að þau beri lítil eða óveruleg sýnileg ummerki um umsvif mannsins. Þar séu ekki byggingar eða iðnaðarumsvif, hvorki vegir, pípur, raflínur, vatnsaflsvirkjanir, námur né þung búfjárbeit. Þau skuli vera órofin heild („*high degree of intactness*"), helst með sem næst upprunalegri flóru og fánu og vistkerfum og nægilega stór til að hægt sé að viðhalda líffræðilegri fjölbreytni og starfsemi og þjónustu vistkerfa. Í þeim á að vera hægt að njóta kyrrðar og einveru. Landslagsfegurð er ekki talin upp sem mikilvægur þáttur. Í mati faghóps I í RA réðust verðmæti víðerna fyrst og fremst af víðáttu þeirra og upprunaleika en einnig var tekið tillit til þess ef svæðið var talið bjóða upp á sérstaka upplifun.

Sérstaða íslenskra víðerna liggur líklega fyrst og fremst í fjölbreyttu og víða ákaflega óvenjulegu landslagi og svo í því að mörg þeirra hafa aldrei verið numin af mönnum: þar hefur aldrei verið varanleg búseta. Lífríki þeirra er þó oft fremur fábreytt og þau hafa ekki sérstaka þýðingu fyrir verndun líffræðilegrar fjölbreytni eins og t.d. víðerni í hitabelti.

338 Karen Pálsdóttir 2009. *Scenic natural landscapes in Iceland: An analysis of their visual characteristics and relationship to other Icelandic landscapes*. MS ritgerð í umhverfis- og auðlindafræði. Háskóli Íslands, Líf- og umhverfisvísindadeild, Reykjavík.

339 http://www.iucn.org/about/work/programmes/pa/pa_products/wcpa_categories/

14

Friðlýsing og önnur vernd

14. Friðlýsing og önnur vernd

14.1 Inngangur

Samkvæmt lögfræðiorðabók felur friðlýsing í sér opinbera ráðstöfun til að vernda umhverfi og náttúru sem varðar almenning miklu. Hugtakið að friðlýsa merkir að banna formlega að einhverju verði spillt.[340] Friðlýsing er ekki eina aðferðin sem beitt er til verndar náttúru hér á landi. Þó nokkur svæði eru vernduð með sérlögum, sem dæmi má nefna að tveir af þremur þjóðgörðum landsins eru stofnaðir á grundvelli sérstakra laga. Þá gilda sérstök lög um vernd og friðun villtra fugla og villtra spendýra, sbr. lög nr. 64/1994.

Í þessum kafla verður fjallað um friðlýsingu samkvæmt náttúruverndarlögum, gerð grein fyrir flokkum friðlýsinga samkvæmt lögunum og vikið að vernd svæða og dýra samkvæmt sérlögum. Þá verður til samanburðar fjallað um verndarflokka samkvæmt norskum og finnskum lögum sem og verndarflokkum Alþjóðanáttúruverndarsamtakanna (IUCN)[341]. Í lok kaflans verður gerð grein fyrir niðurstöðum nefndarinnar um friðlýsingarflokka. Um undirbúning friðlýsinga og réttaráhrif þeirra er fjallað í kafla 15 og um umsjón friðlýstra svæða í kafla 22.2.

14.2 Friðlýsing samkvæmt náttúruverndarlögum

Um friðlýsingu er fjallað í VII. kafla náttúruverndarlaga nr. 44/1999. Um kaflann segir í athugasemdum sem fylgdu frumvarpi því er varð að þeim lögum að ákvæði um friðlýsingar náttúruminja hafi verið í lögum efnislega lítið breytt frá 1956. Hafi þau reynst vel að mörgu leyti og þyki ekki ástæða til að hrófla við þeim í grundvallaratriðum. Þó hafi verið reynt að gera ákvæðin skýrari og einfaldari.[342]

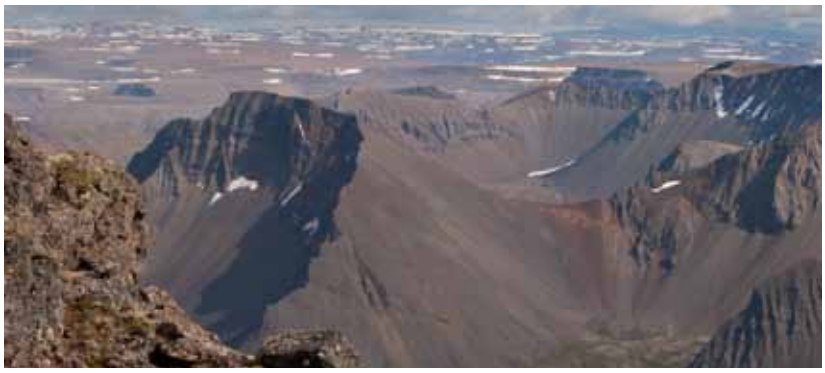
Samkvæmt 50. gr. skiptast friðlýstar náttúruminjar í fimm flokka:

Þjóðgarðar – landsvæði varðveitt með náttúrufari sínu og almenningi leyfður aðgangur eftir tilteknum reglum. Forsenda fyrir friðlýsingu er að landsvæðið sé sérstætt um landslag eða lífríki eða á því hvíli söguleg helgi.

Friðlönd – landsvæði. Forsenda fyrir friðlýsingu er að verndun sé mikilvæg vegna sérstaks landslags eða lífríkis.

Náttúruvætti á landi og í hafi – náttúrumyndanir á landi, svo sem fossar, eld-

340 *Lögfræðiorðabók með skýringum*. Bókaútgáfan Codex og Lagastofnun Háskóla Íslands, Reykjavík 2008, bls. 147.
341 International Union for Conservation of Nature.
342 123. lþ. 1998–1999, 528. mál, þskj. 848.



Fjalllendi við Kaldbak.

stöðvar, hellar og drangar, fundarstaðir steingervinga, sjaldgæfra steinda, bergtegunda og bergforma, ásamt svæði í kring. Forsenda fyrir friðlýsingu er að verndun sé mikilvæg vegna fræðilegs gildis, fegurðar eða sérkenna;

– náttúruminjar í hafi, þ.m.t. eyjar og sker, og á hafsbotni, ásamt svæði í kring.[343] Forsenda fyrir friðlýsingu er að varðveisla sé mikilvæg vegna fegurðar eða sérkenna eða út frá vísindalegu, náttúrufræðilegu eða menningarlegu sjónarmiði.

Friðlýstar lífverur, búsvæði, vistgerðir og vistkerfi – staðbundin vernd eða tekur til landsins alls. Forsenda fyrir friðlýsingu er að miklu skipti frá vísindalegu, náttúrufræðilegu eða öðru menningarlegu sjónarmiði að þessum þáttum lífríkisins sé ekki raskað, fækkað eða útrýmt.

Fólkvangar – landsvæði ætlað til útivistar og almenningsnota.

Friðlýsing þjóðgarða, friðlanda og fólkvanga lýtur að vernd afmarkaðra svæða (svæðavernd) en friðlýsing náttúruvætta og lífvera, búsvæða, vistgerða og vistkerfa felur í sér vernd tiltekinna náttúrulegra fyrirbæra og takmarkast ekki endilega við tiltekið landfræðilega afmarkað svæði. Friðlýsing samkvæmt þessum flokkum getur því ýmist verið staðbundin eða tekið til landsins alls, sbr. 2. mgr. 53. gr. nvl. Friðlýsing náttúruvætta hefur þó í framkvæmd í langflestum tilvikum verið staðbundin og beinst að einstakri náttúrumyndun og svæði í kring.

Ekki hefur orðið grundvallarbreyting á friðlýsingarflokkum frá fyrstu náttúruverndarlögunum nr. 48/1956. Í þeim lögum var greint á milli fjögurra friðlýsingarflokka, þjóðgarða, friðlanda, náttúruvætta og jurta eða dýra. Fimmti verndarflokkurinn, fólkvangar, taldist ekki beint til friðlýstra svæða og var fjallað um hann í II. kafla laganna sem tók til aðgangs almennings að náttúru landsins. Inntak flokkanna hefur þó breyst og hafa bæst við náttúrufyrirbæri á borð við náttúruminjar í hafi, búsvæði, vistgerðir og vistkerfi. Flokkunin byggði upphaflega fyrst og fremst á mismunandi andlagi friðunarinnar, þ.e. landsvæði, náttúrumyndanir eða lífverur. Bæði friðlönd og þjóðgarðar fólu í sér svæðavernd en munurinn á þessum flokkum var sá að með stofnun friðlanda var stefnt að því að stemma að meira eða minna leyti stigu við umferð en almenningi var hins vegar ætlað að eiga greiðan aðgang að þjóðgörðum.[344] Vernd fólkvanga eða almenningssvæða studdist fyrst og fremst við sjónarmið um félagslega náttúruvernd, þ.e. að veita almenningi færi á að njóta náttúrunnar.

Hér á eftir verður fjallað nánar um friðlýsingarflokka núgildandi náttúruverndarlaga, fyrst flokka svæðaverndar en einnig verður vikið að svæðum sem njóta verndar samkvæmt sérlögum. Þá verður fjallað um friðlýsingu náttúruvætta og síðast um friðlýsingu lífvera, búsvæða, vistgerða og vistkerfa og friðun villtra fugla og villtra spendýra samkvæmt lögum nr. 64/1994.

343 Í 50. gr. er vísað til 1. mgr. 54. gr. sem fjallar um friðlýsingu *náttúruminja* í hafi. Þegar frumvarp til náttúruverndarlaga var lagt fyrir Alþingi fjallaði 54. gr. um friðlýsingu *náttúrumyndana* í hafi, enda tekur orðalag greinarinnar mið af því. Að tillögu umhverfisnefndar Alþingis var 54. gr. breytt á þann veg að orðið náttúruminjar kom í stað náttúrumyndana en engin skýring er gefin á breytingunni önnur en sú að hugtakið náttúruminjar sé skýrt í lögunum. (Sjá 123. lþ. 1998–1999, 528. mál, þskj. 1111.) Samsvarandi breyting var ekki gerð á 50. gr. Samkvæmt þessu nær heimild 54. gr. einnig m.a. til verndunar lífríkis hafsins þó ekki hafi henni verið beitt í því skyni enn sem komið er.

344 Alþt. 1955, A-deild, þskj. 232, bls. 857.

Þingvellir.

14.3 Svæðavernd

14.3.1 Þjóðgarðar

Á Íslandi eru þrír þjóðgarðar, þjóðgarðurinn á Þingvöllum, Vatnajökulsþjóðgarður og þjóðgarðurinn Snæfellsjökull. Einungis sá síðastnefndi er stofnaður á grundvelli heimildar í náttúruverndarlögum. Um hina tvo hafa verið sett sérlög. Því er lagalegur grundvöllur þjóðgarðanna ólíkur og sama á við um stjórnsýsluumgjörð þeirra. Þeir skapa því ekki samstæðan flokk verndarsvæða samkvæmt íslenskum lögum.

Þjóðgarðurinn á Þingvöllum

Þjóðgarðurinn á Þingvöllum var friðlýstur með sérlögum 1930, sem helgistaður og sameiningartákn íslensku þjóðarinnar og sem þjóðgarður með lögum nr. 47/2004. Í 3. gr. laganna segir að land þjóðgarðsins skuli vera friðað í því skyni að varðveita ásýnd þess sem helgistaðar þjóðarinnar og til að viðhalda eins og kostur sé hinu upprunalega náttúrufari. Almenningur skuli eiga kost á að njóta svæðisins samkvæmt þeim reglum sem Þingvallanefnd setur. Friðunin tekur til jarðmyndana, gróðurs og dýralífs og einnig er kveðið á um vernd yfirborðsvatns og grunnvatns sem og lífríkis Þingvallavatns. Þjóðgarðurinn á Þingvöllum er undir stjórn Þingvallanefndar. Framkvæmdir innan þjóðgarðsins eru háðar leyfi nefndarinnar og er henni heimilt að binda leyfi þeim skilyrðum sem hún telur nauðsynleg vegna friðunar samkvæmt lögunum. Nánari reglur um þjóðgarðinn, verndun og meðferð hans setur Þingvallanefnd með reglugerð sem forsætisráðherra staðfestir. Ekki er kveðið á um gerð verndaráætlunar fyrir þjóðgarðinn. Samkvæmt 2. mgr. 1. gr. laganna er hið friðlýsta land eign íslensku þjóðarinnar og er sett bann við sölu þess og

Óbyggð víðerni sunnan Vatnajökuls, í Djúpárdal, Fljótshverfi.

veðsetningu. Þingvellir voru samþykktir á heimsminjaskrá Menningarmálastofnunar Sameinuðu þjóðanna (UNESCO) árið 2004 vegna menningarminja.[345]

Vatnajökulsþjóðgarður

Fyrsti þjóðgarðurinn, sem stofnaður var samkvæmt lögum um náttúruvernd, var þjóðgarðurinn í Skaftafelli árið 1967. Næst var stofnaður þjóðgarður í Jökulsárgljúfrum árið 1973. Bæði þessi svæði eru nú hluti Vatnajökulsþjóðgarðs. Lög um Vatnajökulsþjóðgarð voru sett vorið 2007 (lög nr. 60/2007) og í júní 2008 var þjóðgarðurinn stofnaður formlega við gildistöku reglugerðar um hann. Vatnajökulsþjóðgarður nær yfir um 12.000 km^2 svæði eða um 12% af flatarmáli landsins. Samkvæmt 2. mgr. 1. gr. laganna um Vatnajökulsþjóðgarð getur landsvæði innan hans ýmist verið í eigu íslenska ríkisins eða í eigu annarra aðila enda liggi fyrir samþykki eiganda viðkomandi lands um að það verði hluti þjóðgarðsins. Langstærstur hluti svæðisins sem þjóðgarðurinn tekur til hefur verið úrskurðað þjóðlenda og er því undir eignarráðum ríkisins.[346] Samkvæmt 2. gr. laganna er markmiðið með stofnun þjóðgarðsins að vernda landslag, lífríki, jarðmyndanir og menningarminjar svæðisins og gefa almenningi kost á að kynnast og njóta náttúru þess og sögu. Í lögunum segir jafnframt að auðvelda skuli almenningi aðgengi að þjóðgarðinum eftir því sem unnt er án þess að náttúra hans spillist og veita fræðslu um náttúru, sögu og mannlíf svæðisins. Vatnajökulsþjóðgarður er ríkisstofnun og fer sérstök stjórn með stjórn hennar og umsjón með rekstri þjóðgarðsins.

Í verndaráætlun skal gerð grein fyrir markmiðum verndar á einstökum svæðum innan þjóðgarðsins, einstökum verndaraðgerðum, landnýtingu og mannvirkjagerð, vegum, reiðstígum, göngubrúm og helstu gönguleiðum, umferðarrétti almennings, aðgengi ferðamanna að svæðinu og veiðum. Sveitarstjórnir eru bundnar af efni verndaráætlunar við gerð skipulagsáætlana fyrir landsvæði innan þjóðgarðsins. Stjórnunar- og verndaráætlun fyrir Vatnajökulsþjóðgarð var staðfest af umhverfisráðherra 28. febrúar 2011.

Í lögum um Vatnajökulsþjóðgarð eru settar fram meginreglur um umgengni og umferð í þjóðgarðinum. Nánari reglur um þjóðgarðinn eru settar í reglugerð, m.a. um landnýtingu, þ.m.t. veiðar, meðferð skotvopna, búfjárbeit, eyðingu vargs, mörk rekstrarsvæða, umgengni, umferð, samgönguleiðir og mengunarvarnir.

Innan Vatnajökulsþjóðgarðs eru auk eldri þjóðgarðanna í Skaftafelli og Jökulsárgljúfrum friðlöndin Esjufjöll og Askja. Hafa auglýsingar um friðlýsingu þessara svæða verið felldar úr gildi, sbr. reglugerð um Vatnajökulsþjóðgarð með síðari breytingum. Athugun á verndarskilmálum þessara staða samkvæmt lögum og reglugerð um Vatnajökulsþjóðgarð leiðir í ljós að vernd svæðanna virðist ekki vera

345 Sjá ákvörðun UNESCO WHC-04/28.COM/26, slóð: http://whc.unesco.org/en/decisions/124

346 Sjá nánar heimasíðu óbyggðanefndar, http://www.obyggd.stjr.is/. Sjá einnig lög nr. 58/1998 um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlenda og afrétta.

lakari innan þjóðgarðsins en samkvæmt friðlýsingarskilmálum auglýsinganna.[347] Stjórn Vatnajökulsþjóðgarðs hefur að auki verið falin umsjón nokkurra annarra friðlýstra svæða, þ.e. Dettifoss, Selfoss og Hafragilsfoss og nágrenni í Öxafjarðarhreppi, Herðubreiðarfriðlands, Hvannalinda, Lónsöræfa og Kringisárrana. Um þetta var gerður samningur á grundvelli 30. gr. nvl. þann 6. júní 2008.[348]

Séð til Þingvallavatns og þjóðgarðsins á Þingvöllum af Botnssúlum.

Þjóðgarðurinn Snæfellsjökull

Þjóðgarðurinn Snæfellsjökull var stofnaður árið 2001 og er flatarmál hans um 170 km^2. Þjóðgarðurinn er stofnaður á grundvelli náttúruverndarlaga og lýtur hann stjórn Umhverfisstofnunar. Um þjóðgarðinn hefur verið sett sérstök reglugerð, rg. nr. 568/2001, sbr. 928/2005. Ekki er þar sérstaklega fjallað um markmiðið með stofnun og starfsemi hans. Reglugerðin hefur m.a. að geyma reglur um réttindi og skyldur gesta og um starfsemi í þjóðgarðinum. Mannvirkjagerð, efnistaka og hvers konar annað jarðrask er háð leyfi Umhverfisstofnunar og sama er að segja um hvers konar atvinnustarfsemi og samkomuhald. Það er í verkahring Umhverfisstofnunar að gera tillögu að verndaráætlun og landnotkun fyrir þjóðgarðinn en ekki er kveðið nánar á um efni verndaráætlunar. Umhverfisráðherra staðfesti verndaráætlun fyrir þjóðgarðinn Snæfellsjökul 15. júní 2010. Tvö friðlönd, Búðahraun og ströndin við Arnarstapa og Hellna, heyra undir stjórn þjóðgarðsins, sem og eitt náttúruvætti, Bárðarlaug.

14.3.2 Friðlönd

Alls hafa 41 svæði á landinu verið friðlýst sem friðlönd.[349] Langflest þeirra voru friðlýst á 8. áratug síðustu aldar eða 23 svæði. Á nýliðnum áratug, 2000 til 2009, voru friðlýst sex svæði, þar af fjögur á suðvesturhorninu.

Markmið verndar friðlanda eru margvísleg. Á þeim sex svæðum sem friðlýst voru á síðastliðnum áratug beinist verndin á fjórum einkum að lífríki, þar á meðal fjölskrúðugu fuglalífi. Útivistar- og fræðslugildi er einnig nefnt sem ástæða friðlýsingar fimm þessara svæða og rannsóknargildi í þremur tilvikum. Af þeirri áherslu sem lögð er á útivist við friðlýsingu þessara svæða má ráða að friðlöndin hafi ekki lengur þá sérstöðu sem þeim var mörkuð í náttúruverndarlögum nr. 48/1956, þ.e.

347 Samkvæmt eldri friðlýsingunum var öll mannvirkjagerð og jarðrask ýmist óheimil eða háð leyfum. Samkvæmt reglugerð um Vatnajökulsþjóðgarð er mannvirkjagerð, vega-, stíga og slóðagerð og hvers konar efnistaka einungis heimil ef gert er ráð fyrir henni í verndaráætlun og skulu framkvæmdir samrýmast verndarmarkmiðum þjóðgarðsins, skilgreindum verndarflokki á viðkomandi framkvæmdarsvæði, samþykktri verndaráætlun og reglugerðinni. Þá má einnig nefna að akstur vélknúinna ökutækja var takmarkaður og í sumum tilvikum óheimill að einhverju leyti í eldri friðlýsingum umræddra svæða. Samkvæmt reglugerð um Vatnajökulsþjóðgarð eru reglur um alla umferð nokkuð ítarlegar. Meginreglan er sú að akstur vélknúinna ökutækja utan vega er bannaður og aðeins heimill á vegum í samræmi við verndaráætlun og merkingar, enda séu vegir ekki ófærir eða lokaðir. Utanvegaakstur er þó heimill svo fremi sem jörð er snævi þakin og frosin og þess gætt að valda ekki skemmdum á vettvangi. Heimildin gildir þó ekki í Jökulsárgljúfri, Skaftafelli, Hoffelli eða Öskju. Þá er utanvegaakstur vegna landbúnaðarstarfa heimill á tilteknum svæðum, en þó ekki í Esjufjöllum, Öskju eða Jökulsárgljúfri. Þá skal setja í verndaráætlun sérstök skilyrði um nauðsynlegan akstur vegna mannvirkjagerðar utan áðurgreindra svæða. Hvað varðar aðra þætti, s.s. um för, dvöl og umgengni, eru ákvæði reglugerðar um Vatnajökulsþjóðgarð almennt ítarlegri en ákvæði eldri friðlýsinga, sérstaklega þeirra sem elstar eru.

348 Nánar er fjallað um umsjón þessara svæða í kafla 22.2.3.

349 Sjá heimasíðu Umhverfisstofnunar, http://www.ust.is/Frodleikur/Fridlystsvaedi/Fridlond/

Krossanesborgir á Akureyri, fólkvangur.

að með stofnun þeirra væri stefnt að því að stemma að meira eða minna leyti stigu við umferð. Það má því segja að minni munur sé nú á þessum flokki og öðrum friðlýsingarflokkum þó í auglýsingum um stofnun friðlanda sé stundum kveðið á um tímabundnar takmarkanir á umferð.

14.3.3 Fólkvangar

Samkvæmt 55. gr. náttúruverndarlaga eru það sveitarfélögin sem eiga frumkvæði að stofnun fólkvanga. Eins og fram kemur hér að framan taldist þessi verndarflokkur ekki beint til friðlýstra svæða í fyrstu náttúruverndarlögunum og var fjallað um hann í II. kafla laganna sem tók til aðgangs almennings að náttúru landsins. Stofnun fólkvanga byggði fyrst og fremst á sjónarmiðum um félagslega náttúruvernd, þ.e. að tryggja almenningi aðgang að svæðum til þess að njóta náttúrunnar, og er svo enn. Fólkvangar teljast nú til friðlýstra svæða. Stofnaðir hafa verið 19 fólkvangar á landinu.

Hinn félagslegi grundvöllur fólkvanga endurspeglast í þeim markmiðum sem sett eru um vernd þeirra. Fólkvangar eru gjarnan í nágrenni þéttbýlisstaða og eru því aðgengileg útivistarsvæði og ákjósanleg til fræðslu og útikennslu. Svæðin eru oft fjölbreytt að því er varðar landslag, jarðmyndanir, gróður og dýralíf. Friðlýsingin miðar oft einnig að vernd tiltekinna náttúrufarsþátta, t.d. jarðmyndana, hrauns, votlendis og lífríkis og náttúrulegs gróðurs. Vernd menningarminja er stundum meðal markmiða með stofnun fólkvanga.

14.3.4 Svæði sem vernduð eru með sérlögum

Eins og fram er komið gilda um tvo af þjóðgörðunum þremur sérstök lög, sbr. lög um þjóðgarðinn á Þingvöllum nr. 47/2004 og lög um Vatnajökulsþjóðgarð nr. 60/2007. Þrjú önnur svæði á Íslandi eru vernduð með sérlögum, Mývatn og Laxá, Breiðafjörður og Þingvallavatn og vatnasvið þess.

Lög um verndun Mývatns og Laxár í Suður-Þingeyjarsýslu nr. 97/2004

Markmið laganna er m.a. að tryggja verndun líffræðilegrar fjölbreytni á vatnasviði Mývatns og Laxár ásamt verndun jarðmyndana og landslags með virkri náttúruvernd, einkum með tilliti til vísindalegra, félagslegra og fagurfræðilegra sjónarmiða. Mývatns- og Laxársvæðið er á skrá Ramsar-samningsins um alþjóðlega mikilvæg votlendissvæði og hefur notið alþjóðlegrar verndar síðan 1978.[350] Umhverfisstofnun hefur umsjón með náttúruvernd á verndarsvæðinu en er heimilt að fela öðrum umsjón svæðisins, í heild eða að hluta, í samræmi við ákvæði náttúruverndarlaga. Sérstakri rannsóknarstofnun, Náttúrurannsóknastöðinni við

350 Aðalheiður Jóhannsdóttir prófessor hefur bent á að með lögum nr. 97/2004 hafi í raun verið dregið úr lagalegri vernd Ramsar-svæðisins þar eð landfræðilegt gildissvið þeirra sé þrengra en eldri laga nr. 36/1974. Sjá Aðalheiður Jóhannsdóttir: Breytingar á mörkum friðlýstra svæða með áherslu á Ramsarsvæði. *Náttúrufræðingurinn* 79 2010, bls. 68–74.

Mývatn, var komið á laggirnar með eldri lögum um verndun Mývatns og Laxár frá 1974 og annast hún rannsóknir og er stjórnvöldum til ráðgjafar um náttúruvernd á svæðinu. Framkvæmdir sem geta haft áhrif á lífríki, jarðmyndanir og landslag eru að jafnaði háðar leyfi Umhverfisstofnunar og sama er að segja um breytingar á hæð vatnsborðs stöðuvatna og rennsli straumvatna. Í 3. mgr. 3. gr. er mælt fyrir um að umhverfisráðherra setji reglugerð þar sem kveðið skuli nánar á um verndun Mývatns og Laxár, þar á meðal takmarkanir á framkvæmdum á svæðinu og umferð og umferðarrétt almennings. Þessi reglugerð hefur enn ekki verið sett en vinna við gerð hennar mun nú vera á lokastigi. Reglugerð nr. 136/1978 með síðari breytingum sem sett var á grundvelli eldri laga hefur ekki verið felld úr gildi og gilda því ákvæði hennar að því marki sem þau eiga stoð í lögum nr. 97/2004.

Umhverfisstofnun ber ábyrgð á því að gerð sé verndaráætlun fyrir verndarsvæðið og raunar stærra svæði, sbr. 3. mgr. 2. gr. Skal þar m.a. fjallað um nauðsynlegar verndaraðgerðir, friðlýsingu náttúruminja, landnýtingu, umferðarrétt almennings og aðgengi ferðamanna að svæðinu. Samkvæmt bráðabirgðaákvæði við lögin skyldi gerð verndaráætlunar vera lokið 1. janúar 2006 en hana skal síðan endurskoða á fimm ára fresti. Fyrsta verndaráætlun fyrir svæðið hefur nýverið litið dagsins ljós og staðfesti umhverfisráðherra hana 14. maí 2011.

Lög um vernd Breiðafjarðar nr. 54/1995

Samkvæmt 1. gr. laganna eiga þau að stuðla að verndun Breiðafjarðar, einkum landslags, jarðmyndana, lífríkis og menningarminja. Breiðafjarðarnefnd er umhverfisráðherra til ráðgjafar um það sem lýtur að framkvæmd laganna og er henni jafnframt falin gerð verndaráætlunar fyrir svæðið. Verndaráætlun fyrir Breiðafjörð var gerð árið 2001 en gilti einungis í fimm ár. Ný áætlun mun vera í vinnslu. Mannvirkjagerð og jarðrask á verndarsvæðinu er almennt háð leyfi Umhverfisstofnunar nema fyrir hendi séu samþykktar skipulagsáætlanir.[351] Þetta á þó ekki við um framkvæmdir sem nauðsynlegar og eðlilegar teljast vegna búskapar á lögbýlum nema spjöllum valdi á menningarsögulegum minjum, náttúruminjum eða lífríki að mati Umhverfisstofnunar eða þjóðminjaráðs þegar um fornleifar er að ræða. Lögin segja hins vegar ekki fyrir um það hvernig slíkar framkvæmdir koma til mats þessara stjórnvalda.

Í 5. gr. laganna er mælt fyrir um að umhverfisráðherra skuli setja reglugerð þar sem m.a. skal kveðið á um verndaraðgerðir á grundvelli laganna. Jafnframt skal menntamálaráðherra setja reglugerð um vernd menningarsögulegra minja á svæðinu, þar á meðal byggðarheildar gamalla húsa í Flatey og vernd sjóminja. Hvorug þessara reglugerða hefur verið sett þó 16 ár séu liðin frá setningu laganna.

Síðla árs 2010 kom út skýrsla starfshóps sem umhverfisráðherra skipaði í mars sama ár og fól að gera úttekt á lögum nr. 54/1995 um vernd Breiðafjarðar.[352]

Lög um verndun Þingvallavatns og vatnasviðs þess nr. 85/2005

Lögin miða að vernd Þingvallavatns og vatnasviðs þess og beinist hún annars vegar að því að koma í veg fyrir mengun vatnsins og hins vegar að vernd lífríkis vatnsins. Um vatnsvernd innan þjóðgarðsins á Þingvöllum gilda þó ákvæði laga um þjóðgarðinn. Framkvæmd vatnsverndar samkvæmt lögum nr. 85/2005 er útfærð í reglugerð nr. 650/2006, þar sem m.a. eru reglur um framkvæmdir

351 Sjá um gildi þessa ákvæðis umfjöllun í kafla 22.2.5.

352 *Vernd Breiðafjarðar.* Samantekt starfshóps umhverfisráðherra um úttekt á lögum nr. 54/1995 um vernd Breiðafjarðar. Reykjavík 2010.

Dynjandi í Dynjandisvogi fyrir botni Arnarfjarðar.

innan vatnsverndarsvæðisins. Óheimilt er að stunda fiskeldi í eða við Þingvallavatn og fiskrækt er háð leyfi umhverfisráðherra. Í lögunum er ekki gert ráð fyrir að gerð sé verndaráætlun fyrir svæðið.

14.4 Náttúruvætti

Náttúruvætti eru friðlýstar *náttúrumyndanir*, sbr. 2. tölul. 1. mgr. 53. gr. náttúruverndarlaga, en í ákvæðinu eru nefnd eftirfarandi dæmi um þær: fossar, eldstöðvar, hellar, drangar og fundarstaðir steingervinga, sjaldgæfra steinda, bergtegunda og bergforma.[353] Forsendur friðlýsinga eru samkvæmt greininni að mikilvægt sé að vernda viðkomandi náttúrumyndanir sakir fræðilegs gildis þeirra, fegurðar eða sérkenna. Samkvæmt 2. mgr. sömu greinar getur friðlýsing náttúrumyndana ýmist verið staðbundin eða tekið til landsins alls.

Alls hafa 39 staðir á landinu verið friðlýstir sem náttúruvætti[354] en auk þess eru dropsteinar í hellum landsins friðlýstir sem náttúruvætti, sbr. augl. 120/1974, og tekur sú friðlýsing til allra hella landsins. Auk verndar sjálfra náttúruvættanna þjónar friðlýsing þeirra oft einnig öðrum markmiðum, svo sem útivist og fræðslu.

14.5 Friðlýstar og friðaðar lífverur, búsvæði, vistgerðir og vistkerfi

14.5.1 Plöntur

Með auglýsingu nr. 184/1978 var 31 tegund íslenskra plantna friðlýst og tekur friðlýsingin til allra þeirra staða þar sem plönturnar vaxa villtar hér á landi. Friðlýsingin felur í sér að bannað er að slíta af þessum plöntum sprota, blöð, blóm eða rætur, traðka á þeim, grafa þær upp eða skerða á annan hátt.

Kúluskítur, sem er hnöttótt vaxtarform grænþörungsins vatnaskúfs (*Aegagropila linnaei*), var friðlýstur með auglýsingu nr. 523/2006. Kúluskítur er afar sjaldgæfur og stór eintök, um 10 sm í þvermál, eru aðeins þekkt í einu vatni hér á landi, Mývatni, og í tveimur öðrum vötnum á jörðinni. Friðlýsingin felur í sér að óheimilt er að fjarlægja kúluskít af vaxtarstað á botni stöðuvatna, skaða eða skerða þörunginn eða botninn þar sem hann vex á einhvern þann hátt sem hindrað getur vöxt og viðgang þörungsins.

Náttúrufræðistofnun Íslands gaf út válista plantna árið 1996 og eru á honum blómplöntur, byrkningar, fléttur, mosar og ýmsir botnþörungar. Válistar eru skrár yfir tegundir lífvera sem eiga undir högg að sækja eða eru taldar vera í útrýmingarhættu í tilteknu landi eða svæði. Þeir hafa þó ekki skilgreind réttaráhrif samkvæmt náttúruverndarlögum nr. 44/1999. Í listunum er verndarstaða tegundanna skráð í nokkra mismunandi hættuflokka eftir því hve alvarleg ógn steðjar að tegundinni.

353 Hugtakið bergform er ekki útskýrt í lögunum en væntanlega er átt við mismunandi birtingarmyndir berggerða (e. bed rock).
354 Sjá heimasíðu Umhverfisstofnunar, http://www.ust.is/Frodleikur/Fridlystsvaedi/Natturuvaetti/

Það getur verið allt frá því að tegundin sé í „bráðri útrýmingarhættu“ til þess að hún sé í „nokkurri hættu“. Endurskoðun á válistaflokkun háplantna hefur farið fram og eru á nýja listanum 79 tegundir, um 16% flórunnar.[355] Í náttúruverndaráætlun 2009–2013 er gert ráð fyrir að 24 tegundir háplantna verði friðlýstar til viðbótar þeim sem þegar hafa verið friðaðar en að friðlýsing sex tegunda verði felld niður. Jafnframt gerir áætlunin ráð fyrir friðlýsingu 45 tegunda mosa og 90 tegunda fléttna.

14.5.2 Dýr

Friðlýsing dýra á grundvelli náttúruverndarlaga

Ekki hafa neinar dýrategundir verið friðlýstar á grundvelli 3. tölul. 1. mgr. 53. gr. náttúruverndarlaga. Í náttúruverndaráætlun 2009–2013 er gert ráð fyrir að þrjár tegundir hryggleysingja verði friðlýstar, þ.e. tröllasmiður, tjarnarklukka og brekkubobbi.

Villtir fuglar og villt spendýr

Um friðun villtra fugla og villtra spendýra gilda sérstök lög, lög nr. 64/1994.[356] Lögin kveða á um friðun villtra dýra, þar með talinna þeirra sem koma reglulega eða kunna að berast til landsins, nema annað sé tekið fram.[357] Samkvæmt 1. gr. laganna felur friðun í sér bann við veiðum og öðrum aðgerðum sem geta aukið vanhöld eða dregið úr viðkomu dýra af tiltekinni tegund. Friðun tekur einnig til eggja og hreiðra þeirra fugla sem njóta algerrar eða tímabundinnar friðunar. Nánari ákvæði um vernd, friðun og veiðar einstakra tegunda villtra dýra eru sett í reglugerðum og er þar kveðið á um hvaða tegundir eru alfriðaðar, hverjar er heimilt að veiða, hvar megi veiða þær og hvenær ársins.

Samkvæmt 10. gr. laga nr. 64/1994 eru veiðar óheimilar á svæðum sem eru friðlýst vegna dýralífs en umhverfisráðherra getur aflétt því banni tímabundið eða að fullu eða gagnvart tiltekinni tegund. Í lögunum eru sérákvæði um veiðar á ýmsum dýrum, þar á meðal refum, minkum, hreindýrum og hvítabjörnum. Einnig er umhverfisráðherra heimilað að aflétta friðun nokkurra fuglategunda innan tiltekinna tímamarka. Við beitingu framangreindra heimilda skal ráðherra afla tillagna Umhverfisstofnunar og Náttúrufræðistofnunar Íslands. Umhverfisráðherra getur að fenginni tillögu Náttúrufræðistofnunar Íslands ákveðið að beita sér fyrir útrýmingu stofns eða tegundar dýra sem flust hefur til Íslands af mannavöldum sem og að aflétta friðun slíkra tegunda tímabundið og á ákveðnum svæðum til að halda stofnum niðri.

Í VII. kafla laganna er mælt fyrir um sértæka friðun og er þar umhverfisráðherra veitt heimild til að kveða í reglugerð á um aukna vernd ákveðinna friðaðra stofna villtra fugla og spendýra ef brýn ástæða er til. Þá eru í kaflanum sérstök ákvæði um erni.

Náttúrufræðistofnun gaf út válista yfir fugla árið 2000 og eru á honum 32 fuglategundir. Unnið er að endurskoðun listans og verður hann birtur síðar á árinu.

14.5.3 Búsvæði

Þrjú búsvæði hafa verið friðlýst hér á landi. Árið 2002 var Hvanneyri í Borgarfirði

355 Sjá vefsíðu Náttúrufræðistofnunar Íslands, slóð: http://www.ni.is/grodur/valisti/
356 Heiti laganna er lög um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum.
357 Minkar, húsamýs, rottur og hagamýs í húsum inni njóta ekki friðunar samkvæmt lögunum.

friðlýst sem búsvæði blesgæsar, sbr. augl. 364/2002, en Hvanneyrarland er einn af mikilvægustu viðkomustöðum blesgæsa hér á landi. Hið friðlýsta svæði var stækkað með auglýsingu um verndun búsvæðis fugla í Andakíl nr. 338/2011. Markmið friðlýsingarinnar er m.a. að varðveita og viðhalda náttúrulegu ástandi fjölbreytts votlendis og búsvæða blesgæsa og fjölda annarra fuglategunda.

Árið 2009 var hluti Skerjafjarðar friðlýstur sem búsvæði ýmissa tegunda, sbr. augl. 878/2009, en þar er afar fjölbreytt fuglalíf og svæðið mikilvægur viðkomustaður farfugla og fargesta. Markmiðið með friðlýsingunni er að vernda lífríki á ströndu, í fjöru og grunnsævi Skerjafjarðar. Í auglýsingu segir að einnig sé það markmið að vernda útivistar- og fræðslugildi svæðisins sem felist í auðugu lífríki og möguleikum til útivistar við ströndina.

Nýverið var friðlýst búsvæði tjarnarklukku (*Agabus uliginosus*) á Hálsum í Djúpavogshreppi, sbr. auglýsingu nr. 266/2011. Markmið friðlýsingarinnar er einkum að varðveita og viðhalda náttúrulegu ástandi tjarnanna á Hálsum og vernda eina þekkta búsvæði tjarnarklukku hér á landi.

14.5.4 Vistgerðir og vistkerfi

Ákveðnar vistgerðir eða vistkerfi hafa enn ekki verið friðlýst á grundvelli náttúruverndarlaga. Í náttúruverndaráætlun 2009–2013 er stefnt að því að friða tvær vistgerðir á hálendinu, rústamýravist og breiskjuhraunavist. Er miðað við að verndun þeirra verði jafnframt tryggð með því að friðlýsa þrjú svæði.

14.6 Verndarflokkar í norskum og finnskum lögum

14.6.1 Norsk lög

Greina má á milli þriggja meginverndarflokka í norsku lögunum um náttúrulega fjölbreytni. Í fyrsta lagi svæðavernd, sbr. V. kafla laganna, en þar undir eru fimm undirflokkar. Í öðru lagi er um að ræða friðun lífvera, m.a. útnefningu tiltekinna tegunda sem forgangstegunda, sbr. ákvæði 23.–25. gr. í III. kafla laganna. Í þriðja lagi er svo vernd vistgerða samkvæmt VI. kafla.

Svæðavernd

Í upphafsákvæði V. kafla norsku laganna (33. gr.) eru tilgreind markmið svæðaverndar. Markmiðin fela bæði í sér almenn stefnumið svæðaverndar og gilda einnig fyrir einstök svæði. Ákvæðið gildir fyrir alla verndarflokkana sem kaflinn fjallar um en það getur hins vegar verið afar misjafnt hvaða markmið og hversu mörg eiga við í hverju tilviki.

Undirflokkar svæðaverndar samkvæmt V. kafla norsku laganna eru fimm:

- þjóðgarðar (nasjonalparker)
- landslagsverndarsvæði (landskapsvernområder)
- friðlönd (naturreservater)
- svæði til verndar vistgerðum og vistkerfum (biotopvernområder)
- verndarsvæði í hafi (marine verneområder)

Ákvarðanir um svæðavernd eru teknar með reglugerð. Gagnvart landeigendum og öðrum rétthöfum felur útgáfa reglugerðarinnar í sér stjórnvaldsákvörðun

og gilda því stjórnsýslulögin um undirbúning þeirra gagnvart þessum aðilum. Í verndarreglugerð er m.a. kveðið á um markmið verndar með hliðsjón af markmiðsákvæði 33. gr., mörk verndarsvæðisins og hvaða landareignir eiga í hlut og þær takmarkanir sem gerðar eru á nýtingu, framkvæmdum, umferð o.s.frv. Þessar takmarkanir ráðast annars vegar af markmiði verndarinnar og hins vegar af rammaákvæðum um vernd sem sett eru fyrir hina einstöku undirflokka í lögunum.

Í sérákvæðum um hina einstöku undirflokka eru þannig sett fram rammaákvæði um vernd og jafnframt kveðið á um forsendur fyrir stofnun verndarsvæðis samkvæmt flokknum. Til dæmis eru forsendur fyrir stofnun *þjóðgarðs* þrjár:

- svæðið sé stórt – stefnt sé að vernd stærri, samhangandi vistkerfa
- um sé að ræða náttúrusvæði – hvort sem er á landi eða sjó – sem hafi að geyma sérstök eða dæmigerð vistkerfi eða landslag
- að svæðið sé lítt raskað

Áhugavert er að skoða sérstaklega flokkinn *landslagsverndarsvæði* en hann lýtur að vernd landslags eða menningarlandslags. Forsendur fyrir vernd samkvæmt þessum flokki er að landslagið eða menningarlandslagið hafi vistfræðilegt eða menningarlegt gildi, upplifunargildi eða hafi þýðingu fyrir sjálfsmynd þjóðarinnar (identitetsskapende)[358]. Áherslan er á landslagið sem heild og því miðar þessi flokkur t.d. ekki sérstaklega að vernd líffræðilegrar fjölbreytni nema að því leyti sem hún á þátt í að skapa sérkenni eða einkenni landslagsins.[359]

Fyrir svæði í sumum flokkum, þar á meðal landslagsverndarsvæði, skal gera *áætlun um framkvæmd verndar*, þ.e. um þær aðgerðir sem nauðsynlegar eru til að uppfylla markmið verndarinnar. Áætlunin getur einnig haft að geyma samningsákvæði um nýtingu og búskaparhætti og í þeim geta verið ákvæði um greiðslur til einkaaðila sem taka þátt í verndun svæðisins.

Að því er varðar friðlönd fylgir stofnun þeirra nú oftast heildaráætlunum um vernd tiltekinna vistgerða eða dýrategunda.

Stjórnvöld geta veitt undanþágu frá ákvæðum verndarreglugerðar ef það stríðir ekki gegn markmiðum verndarinnar eða ef mikilvægir samfélagshagsmunir krefjast þess, sbr. 48. gr.

Tegundavernd

Í III. kafla norsku laganna um náttúrulega fjölbreytni eru reglur um tegundavernd og er þar m.a. kveðið á um útnefningu tiltekinna tegunda sem forgangstegunda, sjá 23. gr. Ákvæðið á fyrst og fremst við um tegundir sem eru í útrýmingarhættu eða í yfirvofandi hættu samkvæmt útgefnum válistum. Við mat á því hvort þörf sé á slíkri útnefningu skal m.a. líta til þess hvort ástand tegundarinnar samræmist þeim markmiðum sem í 5. gr. laganna eru sett.[360]

Liggi fyrir vísindaleg gögn um að ástand tegundar stríði gegn þessu markmiði er stjórnvöldum beinlínis skylt að taka afstöðu til þess hvort tegundin skuli út-

358 Síðasttalda atriðið á rætur að rekja til a-liðar 5. gr. evrópska landslagssáttmálans: Each party undertakes to recognise landscapes in law as an essential component of people's surroundings, an expression of the diversity of their shared cultural and natural heritage, and a foundation of their identity.

359 Backer, Inge Lorange 2010. *Naturmangfoldloven, kommentarutgave: lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold.* Universitetsforlaget, Osló, bls. 323.

360 Yfirskrift greinarinnar er „forvaltningsmål for arter". Hún hljóðar svo: „Målet er at artene og deres genetiske mangfold ivaretas på lang sikt og at artene forekommer i levedyktige bestander i sine naturlige utbredelsesområder. Så langt det er nødvendig for å nå dette målet ivaretas også artenes økologiske funksjonsområder og de øvrige økologiske betingelsene som de er avhengige av."

Klettafrú í Skaftafelli

nefnd forgangstegund. Ákvörðun um forgangstegundir er tekin með reglugerð og þar má m.a. kveða á um bann við því að veiða, skaða eða eyða lífverum af viðkomandi tegund[361] og setja reglur um vernd tiltekinna búsvæða (ökologiske funksjonsområder), sbr. 24. gr. Tengsl eru á milli ákvæða um vernd þessara búsvæða og ákvæða V. kafla um svæðavernd, einkum um svæði til verndar vistgerðum eða vistkerfum og stofnun friðlanda, enda er vernd tegundafjölbreytni eitt af markmiðum svæðaverndar, sbr. b-lið 1. mgr. 33. gr. Ákvæðin eru þó ólík að því leyti að V. kafli fjallar um vernd landfræðilega afmarkaðra svæða en búsvæðavernd samkvæmt 24. gr. er bundin þáttum sem varða lífshætti tegundarinnar og verndin „fylgir því" tegundinni. Stjórnvöld geta veitt undanþágu frá ákvæðum reglugerðar um forgangstegund ef það rýrir ekki ástand eða þróun stofnsins eða ef mikilvæg samfélagssjónarmið krefjast þess.

Samkvæmt 25. gr. norsku laganna geta stjórnvöld ákveðið tilteknar verndaraðgerðir, þar á meðal alfriðun, gagnvart stofni tegundar sem telst hafa sérstaka erfðafræðilega eiginleika (genetiske særtrekk).

Vernd vistgerða

Ákvæði VI. kafla norsku laganna um útvaldar vistgerðir (utvalgte naturtyper) fela í sér nýtt stjórntæki í norskri náttúruvernd en ákvæðin miða fyrst og fremst að vernd líffræðilegrar fjölbreytni. Þarna er um að ræða úrræði sem ekki beinast að tilteknu svæði eða stað heldur hefur ákvörðun um að útnefna tiltekna vistgerð áhrif á þá staði þar sem vistgerðina er að finna. Það er hins vegar mikilvægt að kortleggja þessa staði til þess að hægt sé að framfylgja reglunum og taka mið af þeim við skipulag og framkvæmdir. Enda þótt ákvörðun um útnefningu tiltekinnar vistgerðar sé í sjálfu sér almenn eru ákvarðanir um vernd einstakra svæða þar sem hana er að finna í raun í höndum sveitarfélaganna. Þær ákvarðanir eru teknar við gerð skipulagsáætlana.[362] Sveitarfélögin geta raunar einnig kveðið á um aukna vistgerðavernd innan marka sinna.[363]

Ákvæðin um vernd vistgerða eru afar þýðingarmikil til að tryggja net verndarsvæða fyrir tegundir. Þau eru því hliðstæð ákvæðum vistgerðatilskipunar ESB.[364] Tengsl þeirra við gerð skipulagsáætlana gera það að verkum að þau eru sveigjanlegra stjórntæki en ákvæði V. kafla um svæðavernd.[365]

Um töku ákvörðunar um útnefningu tiltekinnar vistgerðar er fjallað í 52. gr. og er það gert með reglugerð. Reglugerðin getur náð til landsins alls eða til hluta þess. Þau sjónarmið sem sérstaklega skal líta til við ákvörðun um hvort vistgerð skuli útnefnd eru:

361 Bannið getur verið takmarkað við tiltekið svæði, sjá Backer, bls. 210.
362 Backer, bls. 455.
363 Sbr. 5. mgr. 53. gr. laganna.
364 Council Directive 92/43/EEC of 21 May 1992 on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora.
365 Backer, bls. 455.

- hvort ástand vistgerðarinnar eða þróun hennar stríði gegn markmiði 4. gr. laganna[366]
- hvort vistgerðin sé mikilvæg fyrir eina eða fleiri forgangstegundir
- hvort vistgerðina sé einkum að finna í Noregi eða
- hvort á Noregi hvíla alþjóðlegar skuldbindingar sem tengjast viðkomandi vistgerð

Liggi það fyrir, samkvæmt vísindalegu mati, að ástand vistgerðar eða þróun stríði *verulega* gegn markmiði 4. gr. er stjórnvöldum beinlínis skylt að meta hvort hana beri að útnefna.

Um réttaráhrif þess að vistgerð er útnefnd er fjallað í 53. gr. Þar segir m.a. að stjórnvöld skuli við meðferð valds síns taka sérstakt tillit til staða þar sem hina útvöldu vistgerð er að finna þannig að komið sé í veg fyrir að þeim fækki og að ástand vistgerðarinnar versni. Áður en ákvörðun er tekin um ráðstafanir sem raska svæði með útvaldri vistgerð verður að kanna áhrif þeirra á vistgerðina.

Bráðabirgðaúrræði

Ef hætta er á tjóni á náttúruverðmætum eða ef vistgerð er í yfirvofandi hættu á að hverfa er heimilt að taka ákvörðun um tímabundna vernd samkvæmt 45. gr. laganna um náttúrufjölbreytni. Úrræðinu verður einungis beitt ef ekki er unnt að koma í veg fyrir tjón með öðru móti. Náttúruverndarstofnuninni (Direktoratet for naturforvaltning) hefur verið falið að taka ákvarðanir um tímabundna vernd.[367] Gert er ráð fyrir að í kjölfarið haldi málsmeðferð áfram án tafar og getur þá lokið með ákvörðun um ótímabundna friðun svæðis eða vernd vistgerðar á grundvelli annarra ákvæða í lögunum eða ákvörðun um að fella niður vernd. Ef ekki er tekin sérstök ákvörðun fellur hin tímabundna vernd úr gildi fjórum árum eftir að tilkynnt var um hana. Náttúruverndarstofnunin getur framlengt tímabundna vernd í tvö ár.

14.6.2 Finnsk lög

Í finnsku náttúruverndarlögunum er greint á milli fjögurra meginverndarflokka: Náttúruverndarsvæði og náttúruvætti, vistgerðavernd, landslagsvernd og tegundavernd. Hér á eftir verður gerð grein fyrir þessum flokkum og einnig vikið að vernd öræfasvæða samkvæmt sérstökum lögum.

Náttúruverndarsvæði og vernd náttúruvætta

Þriðja kafla finnsku náttúruverndarlaganna er skipt í tvo hluta. Sá fyrri fjallar um náttúruvernd á landi í eigu ríkisins og í efnahagslögsögu Finnlands og sá seinni um náttúruvernd á landi í eigu annarra.

Náttúruverndarsvæði á svæðum í eigu ríkisins falla í þrjá flokka, þjóðgarða, friðlönd og svo önnur náttúruverndarsvæði og eru í lögunum tilgreindar forsendur fyrir stofnun þeirra. Þjóðgarðar og friðlönd verða einungis stofnuð á landi í eigu ríkisins og ramminn um vernd þeirra er sá sami. Þannig eru tilgreindar fram-

366 Yfirskrift 4. gr. er „forvaltningsmål for naturtyper og økosystemer" og er hún svohljóðandi: „Målet er at mangfoldet av naturtyper ivaretas innenfor deres naturlige utbredelsesområde og med det artsmangfoldet og de økologiske prosessene som kjennetegner den enkelte naturtype. Målet er også at økosystemers funksjoner, struktur og produktivitet ivaretas så langt det anses rimelig.

367 Områdevern og forvaltning. DN håndbok, Direktoratet for naturforvaltningen 2010, bls. 10.

kvæmdir og aðgerðir sem í meginatriðum eru bannaðar á þessum svæðum. Þó er gert ráð fyrir að hægt sé að víkja frá ákvæðum um þetta undir vissum kringumstæðum. Þjóðgarðar eru stofnaðir með sérlögum. Önnur náttúruverndarsvæði á landi í eigu ríkisins eða í efnahagslögsögunni eru stofnuð með reglugerð þar sem einnig skal kveðið á um markmið þeirra og reglur sem um svæðið gilda. Þessi svæði eru margvísleg og markmiðið með vernd þeirra mismunandi.

Friðlýsa má sem *náttúruvætti* einstök tré, trjálundi, stakar jarðmyndanir og önnur hliðstæð náttúrufyrirbæri sem ástæða þykir til að varðveita vegna fegurðar, fágætis, stöðu í landslagi, vísindalegs gildis eða af öðrum sambærilegum ástæðum.

Samkvæmt finnsku náttúruverndarlögunum er heimilt að stofna *náttúruverndarsvæði á landi í eigu annars aðila en ríkisins* ef eigandi óskar þess eða er því samþykkur. Þessi svæði eru hliðstæð því sem nefnt er *önnur náttúruverndarsvæði* hér að ofan. Sömu forsendur gilda fyrir stofnun slíkra svæða og fyrir náttúruverndarsvæði á landi í eigu ríkisins. Á sama hátt má friðlýsa náttúruvætti á eignarlandi með samþykki eiganda.

Heimilt er að stofna náttúruverndarsvæði á eignarlandi *án samþykkis* landeiganda ef um það hefur verið tekin ákvörðun í náttúruverndaráætlun sem samþykkt hefur verið af ríkisstjórn. Friðlýsingarskilmálarnir mega þó ekki án samþykkis landeiganda fela í sér meiri takmörkun nýtingar en almennt leiðir af náttúruverndaráætluninni sem um svæðið fjallar.

Semja má við landeiganda um bráðabirgðavernd svæðis ef tilteknar forsendur eru fyrir hendi, ýmist að fullu eða að því er varðar ákveðnar framkvæmdir. Gildistími slíks samnings getur verið allt að 20 árum.

Vernd vistgerða

Í 29. gr. finnsku laganna er kveðið á um vernd tiltekinna vistgerða sem þar eru taldar upp. Í greininni segir að svæðum sem teljast til þessara vistgerða og eru í náttúrulegu ástandi eða ástandi sem jafnað verður til þess megi ekki breyta á þann veg að raskað sé einkennisþáttum vistgerðarinnar. Bannið er þó ekki algilt því samkvæmt 30. gr. tekur það ekki gildi fyrr en atvinnu-, samgöngu- og umhverfisstofnun (ASU-stofnun) viðkomandi landshluta[368] hefur ákveðið mörk svæða sem hafa að geyma hina vernduðu vistgerð og tilkynnt eigendum og öðrum rétthöfum um ákvörðunina. Stofnunin hefur heimild til að veita undanþágu frá framkvæmdabanni 29. gr. ef það brýtur ekki verulega í bága við markmiðið með vernd vistgerðarinnar eða ef verndin stendur í vegi fyrir framkvæmd í þágu mikilvægra almannahagsmuna.

Landslagsvernd

Samkvæmt fimmta kafla finnsku náttúruverndarlaganna er heimilt að stofna landslagsverndarsvæði til að vernda náttúrulegt landslag eða menningarlandslag, söguleg sérkenni eða önnur gildi sem því tengjast. Í ákvörðun um stofnun landslagsverndarsvæðis má kveða á um reglur sem nauðsynlegar þykja til að vernda megineinkenni landslagsins. Þær mega þó ekki hafa í för með sér verulegt óhagræði fyrir landeigendur. Heimilt er í sérstökum tilvikum að veita undanþágur frá slíkum reglum.

368 Atvinnu-, samgöngu- og umhverfisstofnanirnar (närings-, trafik- och miljöcentralerna) eru 20 í Finnlandi og annast þessa málaflokka hver á sínu svæði. Skipulagi svæðisstofnana var breytt í ársbyrjun 2010 en áður fóru sérstakar svæðisbundnar umhverfisstofnanir (regionala miljöcentraler) með umhverfismál.

Tegundavernd

Ákvæði finnsku laganna um tegundavernd taka til villtra lifandi plöntu- og dýrategunda sem koma náttúrulega fyrir í Finnlandi og efnahagslögsögu þess. Undanskilin eru þó villt og ófriðuð dýr sem fjallað er um í 5. gr. veiðilaganna (jaktlagen)[369] og fisktegundir sem hafa efnahagslegt gildi.

Spendýr og fuglar sem falla undir ákvæðin eru friðuð. Aðrar dýrategundir má einnig friða ef þær eru í hættu eða ef friðun er af öðrum ástæðum nauðsynleg. Þetta er gert með reglugerð og getur friðunin náð til landsins í heild eða tiltekinna svæða. Um friðun tegunda sem falla undir veiðilögin er hins vegar fjallað í þeim lögum. Á sama hátt má friða villta plöntutegund ef hún telst í hættu eða ef friðun er af öðrum ástæðum nauðsynleg. Ákvæði um vernd friðaðra dýra- og plöntutegunda útiloka ekki að land sé notað til ræktunar eða skógræktar eða byggingar. Þó skal gætt varúðar og reynt að koma í veg fyrir skaða á friðuðum dýrum og plöntum ef það er mögulegt án verulegs tilkostnaðar. Heimilt er að veita undanþágur frá friðunarskilmálum svo fremi sem ákjósanlegt ástand tegundarinnar helst, sbr. 48. gr.

Samkvæmt finnsku lögunum má með reglugerð lýsa tegund í útrýmingarhættu ef lífsskilyrðum hennar í Finnlandi er ógnað. Jafnframt má þá setja tegundina undir sérstaka vernd samkvæmt 47. gr. sem tekur m.a. til fundarstaða sem eru tegundinni nauðsynlegir svo hún fái þrifist. Þetta felur í sér að bannað er að raska eða stuðla að hnignun þessara staða. Á svipaðan hátt og gildir um vernd vistgerða tekur bannið ekki gildi fyrr en ASU-stofnun hefur tekið ákvörðun um afmörkun svæða sem njóta skulu slíkrar verndar og tilkynnt landeiganda og öðrum réttarhöfum um hana. Heimild til að veita undanþágu frá verndarskilmálum er sams konar og gildir um vernd tegunda, sbr. 48. gr.

Nýju ákvæði var bætt við þessa grein með breytingalögum árið 2009. Það lýtur að vernd búsvæða sem eru mikilvæg til að ná eða viðhalda ákjósanlegu ástandi tegunda sem fjallað er um í grein 4.2 í fuglatilskipun ESB og taldar eru upp í viðauka I við hana og tegunda sem taldar eru upp í viðauka II við vistgerðatilskipun ESB.[370] Verndin felur á sama hátt í sér bann við því að raska eða stuðla að hnignun búsvæðanna.

Í 49. gr. finnsku laganna eru sérákvæði ESB um tegundavernd og lúta þau m.a. að vernd búsvæða dýrategunda sem taldar eru upp í viðauka IV (a) við vistgerðatilskipunina.

Öræfalög

Á grundvelli sérstakra laga, öræfalaga (ödemarkslag)[371] voru stofnuð 12 verndarsvæði í norðurhluta Finnlands árið 1991. Þau eru ekki eiginleg náttúruverndarsvæði en um þau gilda sérstakar reglur. Markmiðið með vernd þeirra er m.a. að varðveita sérkenni öræfanna og vernda menningu og lífshætti Sama. Verndin felur í sér að gerð varanlegra vega er bönnuð en ríkisstjórnin getur þó heimilað lagningu vega ef það er nauðsynlegt vegna almennrar umferðar og atvinnulífs. Á sama hátt er efnistaka bönnuð nema með sérstöku leyfi. Gerðar skulu verndar- og nýtingaráætlanir fyrir þessi svæði.

369 Finna má lögin á slóðinni: http://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/1993/19930615

370 Vistgerðatilskipunina ásamt fuglatilskipuninni má finna á þessari vefslóð: http://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/habitatsdirective/index_en.htm

371 Ödemarkslag nr. 62/1991.

14.7 Verndarflokkar Alþjóðanáttúruverndar-samtakanna (IUCN)

Alþjóðanáttúruverndarsamtökin (IUCN) hafa gefið út alþjóðleg viðmið fyrir flokkun náttúruverndarsvæða sem mörg ríki hafa tekið mið af við setningu reglna um vernd og friðlýsingu svæða. Þeim er m.a. ætlað að vera hjálpartæki við skipulagningu verndaðra svæða og svæðaverndar í heild, stuðla að bættum upplýsingum um vernduð svæði og gagnast við stjórn framkvæmda og aðgerða á þeim.

Alþjóðlegu náttúruverndarsamtökin skilgreina verndað svæði á eftirfarandi hátt:

> *Verndað svæði er skýrt afmarkað landsvæði sem er viðurkennt og helgað þeim tilgangi að vernda til langframa náttúru þess ásamt vistkerfisþjónustu og menningarlegum gildum og er stjórnað í því skyni með löggjöf eða öðrum skilvirkum hætti.*[372]

Samtökin leggja áherslu á að eingöngu svæði þar sem megináhersla er lögð á náttúruvernd geti talist til verndaðra svæða og að innan þeirra beri alltaf að setja verndun náttúrunnar í forgang, komi til ágreinings um stjórnun eða nýtingu. Stjórnun og verndarskilmálar verndaðra svæða geta þó verið með ýmsu móti. Verndarflokkar IUCN ná því yfir margs konar svæði, allt frá svæðum sem lúta strangri vernd þar sem aðgangur fólks er mjög takmarkaður eða alfarið bannaður, til svæða þar sem náttúruvernd og hefðbundnir lífshættir með sjálfbærri nýtingu náttúrunnar eru samþættir. Þarna á milli eru svo flokkar eins og þjóðgarðar þar sem náttúruvernd er meginmarkmið en jafnframt lögð áhersla á greiðan aðgang almennings. Lýsa má skipulagi verndarflokkanna með eftirfarandi mynd þar sem sést að undir flokkana sem fela í sér strangasta vernd falla þau svæði sem eru að miklu leyti ósnortin en þau svæði sem bera meiri svip af mannlegri starfsemi og athöfnum lenda í hærri verndarflokki með rýmri verndarákvæðum.

Alþjóðanáttúruverndarsamtökin leggja áherslu á að verndarflokkana skuli nota þannig að samræmist verndarskipulagi hvers lands og að beita skuli vistkerfisnálgun við skipulag verndar. Þannig beri að líta á vernduð svæði sem þátt í heildarskipulagi náttúruverndar sem nær bæði til svæðaverndar og víðtækari verndar líffræðilegrar fjölbreytni lands og hafs.

Flokkun IUCN grundvallast á því hver markmið eru með stjórn svæðanna en fleiri þættir skipta einnig máli, t.d. einkenni svæðanna og þau atriði sem gera þau einstök. Svæði geta raunar fallið undir fleiri en einn flokk en flokkunin ræðst jafnan af meginmarkmiði með vernd þeirra. Mikilvægt er að verndarsvæði séu nægilega stór til að fullnægja markmiðum sem að er stefnt. Að auki þarf að tryggja að aðgerðir eða framkvæmdir á aðliggjandi svæðum hafi ekki neikvæð áhrif á verndarsvæði. Stjórn verndaðra svæða á almennt að miða að því að viðhalda, og helst auka, náttúruleg einkenni viðkomandi svæðis.

Hér á eftir verður gerð grein fyrir flokkum IUCN.

372 „A protected area is a clearly defined geographical space, recognised, dedicated and managed, through legal or other effective means, to achieve the long term conservation of nature with associated ecosystem services and cultural values."

Ia Svæði undir strangri vernd (Strict Nature Reserve)

Svæði í flokki Ia eru svæði sem sett eru undir stranga vernd í þeim tilgangi að varðveita líffræðilega fjölbreytni og mögulega einnig jarðminjar/jarðmyndanir. Umferð manna, nýting og inngrip sem áhrif geta haft á svæðin eru háð ströngum skilyrðum og takmörkunum í því skyni að varðveita verndargildi svæðisins. Þessi svæði geta haft ómetanlegt gildi sem viðmiðunarsvæði fyrir vísindarannsóknir og vöktun.

Ib Óbyggðir (Wilderness Area)

Svæði í flokki Ib eru venjulega stór land- eða hafsvæði sem eru lítt eða ekki mótuð af manninum og haldið hafa sínum náttúrulegu eiginleikum og áhrifum. Þar er ekki varanleg eða umtalsverð búseta. Verndun og stjórnun svæðanna miðar að því að varðveita náttúrulegt ástand þeirra.

II Þjóðgarðar (National Park)

Verndarsvæði sem falla í flokk II eru stór náttúruleg eða lítt snortin svæði sem afmörkuð eru til verndar heildstæðum vistfræðilegum ferlum og þeim tegundum og vistkerfum sem einkenna svæðið. Jafnframt skapa svæðin margvíslega möguleika til andlegrar upplifunar, vísindaiðkunar, fræðslu, útivistar og afþreyingar fyrir ferðamenn af því tagi sem samrýmist menningu og umhverfissjónarmiðum.

III Náttúruvætti (Natural Monument or Feature)

Svæði í þessum flokki eru afmörkuð til að vernda sérstakar náttúruminjar sem geta verið landslagsfyrirbæri, neðansjávarfjöll, neðansjávarhellisskútar, jarðminjar, svo sem hellar, eða jafnvel lifandi fyrirbæri eins og gamall skógarlundur. Þetta eru jafnan einkar lítil verndarsvæði og hafa oft mikið aðdráttarafl fyrir ferðamenn.

IV Vistgerðir og búsvæði (Habitat/Species Management Area)

Markmiðið með vernd svæða í flokki IV er að vernda tilteknar tegundir eða búsvæði og stjórnun svæðanna endurspeglar þá forgangsröðun. Mörg svæði í þessum flokki þarfnast reglubundinnar íhlutunar til að mæta þörfum tiltekinnar tegundar eða til að viðhalda búsvæðum en þetta er þó ekki skilyrði verndarflokksins.

V Verndað landslag (Protected Landscape/ Seascape)

Hér er um að ræða verndarsvæði þar sem samspil manns og náttúru í gegnum tíðina hefur skapað svæðinu sérstöðu sem byggir á vistfræðilegu, líffræðilegu, menningarlegu og sjónrænu gildi þess. Jafnframt er varðveisla þessa samspils nauðsynleg til verndunar og viðhalds svæðisins og þeirra náttúrufarslegu gilda og annarra gilda sem svæðið hefur.

VI Verndarsvæði með sjálfbærri nýtingu náttúruauðlinda (Protected area with sustainable use of natural resources)

Svæði í flokki VI miða að verndun vistkerfa og búsvæða ásamt þeim menningarlegu gildum sem tengjast þeim og hefðbundnum nytjum náttúruauðlinda. Þau eru yfirleitt stór og að mestu leyti náttúruleg en hluti þeirra nýttur á sjálfbæran hátt. Jafnframt er litið svo á að hófsöm nýting náttúruauðlinda, sem ekki er iðnvædd og samrýmist náttúruvernd, sé eitt aðalmarkmiðið með vernd svæðisins.

14.8 Niðurstaða nefndarinnar um friðlýsingu og friðlýsingarflokka

14.8.1 Inngangur

Friðlýsing hér á landi hefur jafnan miðað að því að tryggja friðun einstakra náttúrufyrirbæra og ekki hefur verið unnið út frá skipulegri heildarstefnu fyrr en á allra síðustu árum. Í náttúruverndaráætlunum 2004–2008 og 2009–2013 hefur verið sett fram stefnumörkun í friðlýsingum mikilvægra náttúruminja og hefur hún miðað að því að þróa net verndarsvæða sem tryggi verndun líffræðilegrar fjölbreytni landsins og annarra náttúruminja. Þar hefur fyrst og fremst verið byggt á skipulegri greiningu á tiltækum upplýsingum í gagnagrunnum Náttúrufræðistofnunar Íslands um tegundir, vistgerðir og jarðfræði landsins og markaðar skýrar áherslur fyrir val svæða til friðlýsinga. Þetta felur í sér þá stefnu að friðlýst svæði verði ekki einangraðar eyjar í landinu heldur hluti af neti verndarsvæða sem stuðla að heildstæðri vernd landslags, náttúrumyndana og lífríkis. Með því verklagi sem mótað hefur verið við gerð náttúruverndaráætlana hefur þannig m.a. verið tekið mið af alþjóðlegum samningum sem Ísland er aðili að og áherslum og skuldbindingum sem þeim fylgja, m.a. um vistkerfisnálgun.[373] Nefndin telur mikilvægt að áfram sé haldið á þessari braut við skipulag friðlýsinga.

Net verndarsvæða

Við framkvæmd samningsins um líffræðilega fjölbreytni er lögð rík áhersla á að friðlýsing landsvæða sem mynda net verndarsvæða sé ein meginleiðin til þess að tryggja verndun líffræðilegrar fjölbreytni í heiminum. Í a-lið 8. gr. samningsins er kveðið á um að samningsaðilar skuli eftir því sem hægt er og viðeigandi koma á kerfi yfir vernduð svæði eða svæði þar sem sérstakar ráðstafanir þarf að gera til að vernda líffræðilega fjölbreytni. Samkvæmt b-lið sömu greinar skulu samningsaðilar þróa þar sem nauðsynlegt er viðmiðunarreglur um val, stofnun og stjórnun slíkra svæða. Nýsamþykkt stefna og markmið samningsins er að árið 2020 verði þekja friðlýstra svæða í heiminum til þess að vernda líffræðilega fjölbreytni orðin 17% á þurrlendi og votlendi en 10% í höfunum.

Sams konar aðferðafræði hefur verið þróuð í tengslum við framkvæmd Bernarsamningsins um villtar plöntur og dýr og búsvæði þeirra í Evrópu að því er varðar vernd tegunda og vistgerða. Skipulagið gengur undir heitinu Emerald Network. Sömu nálgun er beitt við uppbyggingu verndarsvæðanets ESB, Natura 2000, og hér má einnig nefna að skipulag Ramsarsamningsins felur í sér að komið er á fót neti verndarsvæða sem miðar að því að vernda votlendi og votlendisfugla. Aðferðafræði Bernarsamningsins má í stuttu máli lýsa með eftirfarandi hætti: Þegar fyrir liggur vísindalegt mat á ástandi tegunda og vistgerða og þar með hverjar þeirra þarfnast sérstakrar verndar er hægt að taka til skoðunar hvers konar svæði þarf að vernda til að ná ákjósanlegu ástandi og hversu mörg eða víðfeðm. Sem dæmi gæti ein forsenda lotið að því að 40% tiltekins fuglastofns þyrfti að vera innan verndaðra svæða og önnur að vernda þyrfti 50% tiltekinnar vistgerðar. Þegar búið er að komast að niðurstöðu um þetta er hægt að hefja málsmeðferð sem miðar að því að ákveða nákvæmlega hvaða landfræðilegu svæði eigi að setja undir vernd í þessu skyni. Aðferðin felur þannig í sér að verndin er ákveðin

373 Í kafla 16.2 er nánar fjallað um náttúruverndaráætlun.

Gervigígar við Mývatn.

á grundvelli vísindalegrar þekkingar á ástandi lífríkis og mats á verndarþörf og verndargildi og út frá því er staðsetning og umfang endanlegra verndarsvæða ákveðin.

Í samræmi við ákvæði framangreindra samninga og skuldbindingar aðildarríkja hans telur nefndin mikilvægt að skipulega verði unnið að því á næstunni að mynda net verndarsvæða hér á landi og í hafinu umhverfis landið. Það ætti að tryggja að innlendar tegundir, búsvæði, vistgerðir og vistkerfi njóti nægjanlegrar verndar til þess að viðhalda líffræðilegri fjölbreytni landsins og gera tegundum kleift að dreifast milli svæða með náttúrulegum hætti. Á sama hátt ætti verndarsvæðanet að tryggja skipulega vernd landslags og jarðmyndana.

Undirbúningur að ákvörðun um friðlýsingu

Að mati nefndarinnar skortir oft upplýsingar um náttúrufar á friðlýstum svæðum og einnig um það hvaða tegundir, vistgerðir, vistkerfi og búsvæði njóti nú verndar innan friðlýstra svæða og hvernig friðlýsingar svæða stuðli að verndun líffræðilegrar fjölbreytni, bæði svæðisbundið og á landsvísu. Því leggur nefndin til að skipulega verði farið yfir fyrirliggjandi gögn um náttúrufar friðlýstra svæða í gagnagrunnum um lífríki landsins. Í þessu ferli væri æskilegt að beita viðurkenndum aðferðum eins og gloppugreiningu (e. GAP analysis), sbr. þau vinnubrögð sem þróuð hafa verið á vettvangi samningsins um líffræðilega fjölbreytni. Á grundvelli fenginnar vitneskju úr gagnagrunnum og gloppugreiningu gæti reynst þörf á rannsóknum á ákveðnum svæðum til þess að fylla upp í eyður og afla ítarlegri vitneskju um náttúru og lífríki svæðanna. Rannsóknir af þessu tagi ættu einnig að fara fram með tilliti til landslags og jarðmyndana. Nefndin telur að þessi vinna sé mikilvæg forsenda þess að hægt sé að taka ákvarðanir um það hvaða eða hvers konar svæði þurfi að friðlýsa til að ná þeim árangri sem að er stefnt. Hér má aftur minna á markmið samningsins um líffræðilega fjölbreytni um að 17% mikilvægra svæða fyrir verndun lífríkis á landi og í ferskvatni verði friðlýst í neti verndarsvæða fyrir árið 2020 og 10% hafsvæða.

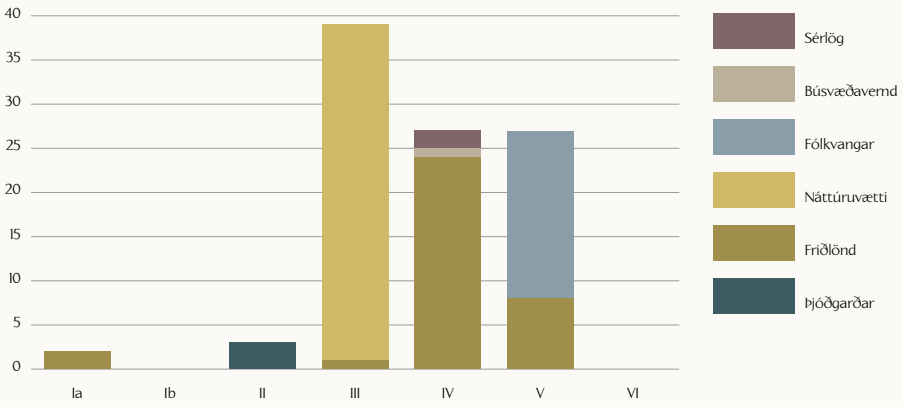
14.8.2 Svæðavernd

Hvernig falla friðlýst svæði á Íslandi að flokkunarkerfi IUCN?

Nú eru 103 svæði friðlýst á grundvelli náttúruverndarlaga eða vernduð með sérlögum vegna náttúru þeirra. Auk þessara friðlýsinga nýtur fjöldi svæða verndar samkvæmt lögum sem beinist að sérstöku markmiði tengdu náttúru og umhverfi, s.s. landgræðslusvæði, skógræktarsvæði, hverfisverndarsvæði og vatnsverndarsvæði. Af friðlýstu náttúruverndarsvæðunum hafa 98 verið metin með hliðsjón af flokkunarkerfi IUCN til að kanna hvernig þau falla að verndarflokkum samtakanna og forsendum verndar samkvæmt þeim.[374] Við matið hefur fyrst og fremst verið litið til verndarmarkmiða og stjórnunar friðlýstu svæðanna. Niðurstaðan er að flest friðlýst svæði falla í verndarflokk III sem kenndur er við náttúruvætti hér að framan (e. natural monument) og þá aðallega náttúruvættin, eins og sjá má á mynd 14.1.

Mynd 14.1

Röðun 98 friðlýstra svæða í friðlýsingaflokka IUCN eftir tegund friðlýsingar.



Þar sést einnig að 27 svæði falla í hvorn verndarflokk IV og V (vistgerðir og búsvæði og verndað landslag). Þrjú svæði falla í verndarflokk II (þjóðgarðar) og tvö svæði í flokk Ia (svæði undir strangri vernd). Engin svæði falla í flokk Ib (óbyggðir) eða VI (verndarsvæði með sjálfbærri nýtingu náttúruauðlinda). Sú staðreynd að ekkert svæði fellur í verndarflokk VI, þrátt fyrir að hefðbundin landnotkun fari fram á ýmsum friðlýstum svæðum hér á landi, skýrist af því að hér hefur stjórn nýtingar ekki verið beinn þáttur í stjórnun friðlýstra svæða en verndarflokkur VI gerir ráð fyrir því.

Endurskoðun friðlýsingarflokka

Því hefur verið haldið fram að markmið friðlýsinga hér á landi séu oft óljós og að það geri þetta meginstjórntæki náttúruverndar ómarkvisst. Því sé einnig vandkvæðum bundið að meta árangur friðlýsinga. Hjá IUCN er lögð rík áhersla á að markmið með vernd svæða séu sett fram með skýrum hætti og að stjórn þeirra miði fyrst og fremst að því að takmarka nýtingu og aðgerðir sem ganga gegn þeim verndarmarkmiðum. Nefndin telur mikilvægt að friðlýst svæði hér á landi séu flokkuð og að þeim sé stjórnað í samræmi við alþjóðleg viðmið um náttúruverndarsvæði. Einnig að þau séu samanburðarhæf við friðlýst svæði í öðrum

374 Samkvæmt flokkun sem Umhverfisstofnun vann árið 2011.

löndum. Það er því tillaga nefndarinnar að friðlýsingaflokkar samkvæmt náttúruverndarlögum verði endurskoðaðir með það að markmiði að skipulag þeirra endurspegli með skýrari hætti tilgang og markmið friðlýsinga. Þetta ætti að mati nefndarinnar að stuðla að því að ákvarðanir um friðlýsingu svæða verði markvissari og að ljósara liggi fyrir hvað þær feli í sér. Það ætti aftur að tryggja betur að sá árangur náist sem að er stefnt með friðlýsingunum. Sú flokkun sem nefndin leggur til er í betra samræmi við flokkunarkerfi Alþjóðanáttúruverndarsamtakanna sem auðveldar samanburð verndaðra svæða og mat á árangri verndar. Hér skal lögð áhersla á að svæði geta fallið í fleiri en einn flokk en meginmarkmið friðlýsingarinnar ætti þá að ráða flokkun. Nefndin leggur til að eftirfarandi flokkar verði í nýjum lögum, sjá hér einnig töflu bls. 236.

Náttúruvé. Nefndin leggur til að fyrsti flokkur friðlýstra svæða verði nefndur Náttúruvé og að þar verði um að ræða svæði sem njóta skulu strangrar friðunar í samræmi við flokk Ia í flokkunarkerfi Alþjóðanáttúruverndarsamtakanna. Megintilgangur með friðlýsingu svæða í þessum flokki er að standa vörð um náttúrulegt ástand svæðanna, þar á meðal náttúruleg þróunarferli, vistkerfi og fjölbreytni og/eða vernda ákveðnar tegundir lífvera eða önnur náttúrufyrirbæri sem t.d. eru óvenju fágæt og viðkvæm.

Aðgangur að þessum svæðum ætti alla jafna að vera mjög takmarkaður og allar athafnir sem raska náttúru þeirra bannaðar. Þessi svæði geta haft geysilega þýðingu fyrir vísindarannsóknir og þjónað sem mikilvæg viðmiðun að því er varðar náttúrufar og þróun náttúrunnar miðað við svæði þar sem athafna mannsins gætir í ríkara mæli. Þá er einnig mikilvægt að tryggja að breytingar á aðliggjandi svæðum hafi ekki áhrif á náttúruvéin.

Nú eru tvö friðlönd flokkuð í flokk Ia samkvæmt flokkunarkerfi IUCN og njóta strangrar friðunar m.a. vegna rannsóknahagsmuna, en það eru Surtsey og Eldey.

Óbyggð víðerni. Í kafla 3.5.2 í hvítbókinni var fjallað um óbyggð víðerni og bent á mikilvægi þess að skapa umgjörð fyrir vernd slíkra svæða á Íslandi.[375] Nefndin leggur til að tekinn verði upp nýr sérstakur friðlýsingaflokkur í náttúruverndarlögum sem nefnist „óbyggð víðerni".[376] Flokkurinn myndi skapa grundvöll fyrir friðlýsingu víðáttumikilla svæða sem eru lítt eða ekki mótuð af manninum og haldið hafa náttúrulegum einkennum sínum. Öll verndun og stjórnun svæðisins ætti að miða að því að varðveita náttúrulegt ástand og víðáttu svæðisins. Nánari afmörkun verndarmarkmiða þessa friðlýsingarflokks ætti að mati nefndarinnar að taka mið af skilgreiningu náttúruverndarlaga á hugtakinu ósnortið víðerni.[377]

> *Ósnortið víðerni:* Landsvæði sem er a.m.k. 25 km^2 að stærð eða þannig að hægt sé að njóta þar einveru og náttúrunnar án truflunar af mannvirkjum eða umferð vélknúinna farartækja á jörðu, er í a.m.k. 5 km fjarlægð frá mannvirkjum og öðrum tæknilegum ummerkjum, svo sem raflínum, orkuverum, miðlunarlónum og þjóðvegum, og þar sem ekki gætir beinna ummerkja mannsins og náttúran fær að þróast án álags af mannlegum umsvifum.

375 Hér skal einnig minnt á að í stefnumörkun stjórnvalda hefur á undanförnum árum verið lögð sérstök áhersla á verndun stórra samfelldra víðerna í óbyggðum Íslands, sjá m.a. stefnumörkun um sjálfbæra þróun í íslensku samfélagi og áherslur 2010–2013. Um þetta er fjallað í kafla 5.2.1.

376 Í kafla 11.2.5 er fjallað um hugtökin víðerni og óbyggð víðerni.

377 Nefndin leggur til í kafla 12 að notað verði orðalagið óbyggð víðerni í stað ósnortinna víðerna.

Snæfellsjökull.

Flokkur óbyggðra víðerna myndi samsvara flokki Ib í flokkunarkerfi IUCN. Ekkert friðlýst svæði á Íslandi hefur verið flokkað í þennan friðlýsingarflokk IUCN. Það er hins vegar álit nefndarinnar að með styrkingu stjórnunar og friðlýsingarákvæða mætti setja í þennan flokk ákveðin svæði innan Friðlands að Fjallabaki, Vatnajökulsþjóðgarðs og Guðlaugstungna.

Þjóðgarðar. Nefndin leggur til að friðlýsingaflokkurinn þjóðgarðar verði áfram í nýjum lögum. Samkvæmt 51. gr. núgildandi laga eru helstu forsendur fyrir því að lýsa landsvæði þjóðgarð þær að það sé sérstætt um landslag eða lífríki eða á því hvíli söguleg helgi. Nefndin telur æskilegt að þjóðgarðar á Íslandi myndi samstæðan flokk friðlýstra svæða en eins og fram hefur komið er aðeins einn þjóðgarður stofnaður á grundvelli ákvæða náttúruverndarlaga, þ.e. Snæfellsjökulsþjóðgarður.

Þjóðgarðar ættu að mati nefndarinnar að ná yfir stór, náttúruleg eða lítt snortin svæði til verndar heildstæðum jarð- og vistfræðilegum ferlum. Í þessum flokki ætti jafnframt að taka tillit til menningarlegra og sögulegra þátta við friðlýsingu. Þá er mikilvægt að aðgangur almennings að þjóðgörðum til útivistar og til þess að kynnast fjölbreyttum og náttúrulegum svæðum verði tryggður. Það hefur löngum verið litið svo á að eitt meginhlutverk þjóðgarða í heiminum sé að stuðla að aukinni þekkingu almennings á náttúru viðkomandi svæðis.

Friðlýsing þjóðgarða ætti að miða að því að hið friðlýsta svæði fullnægi kröfum sem gerðar eru til svæða í verndarflokki II hjá IUCN, þannig að að minnsta kosti þrír fjórðu hlutar svæðisins fullnægi þeim flokki. Þá þurfa þau svæði innan þjóðgarðsins sem falla í aðra verndarflokka að vera skýrt afmörkuð og verndun þeirra skilgreind. Þrjú svæði hér á landi falla í verndarflokk II samkvæmt flokkunarkerfi IUCN, þ.e. Þingvallaþjóðgarður, Vatnajökulsþjóðgarður og þjóðgarðurinn Snæfellsjökull.

Náttúruvætti. Nefndin leggur til að friðlýsingaflokknum náttúruvætti verði haldið að mestu óbreyttum í nýjum lögum. Nefndin telur að áfram eigi að miða við að í þennan flokk falli sérstakar afmarkaðar náttúrumyndanir, s.s. fossar, eldstöðvar, hellar og drangar, svo og fundarstaðir steingervinga, sjaldgæfra steinda, bergtegunda og berggerða, sem ástæða þykir til að varðveita með friðlýsingu sakir fræðilegs gildis þeirra, fegurðar eða sérkenna. Hér getur einnig verið um að ræða afmörkuð náttúrufyrirbæri í hafi, svo sem eyjar, sker eða náttúrumyndanir á hafsbotni. Nefndin leggur jafnframt til að lífræn fyrirbæri sem eru einstök og skera sig úr umhverfinu geti fallið undir þennan flokk friðlýsinga.[378] Náttúruvætti ættu að mati nefndarinnar jafnan að vera frekar lítil og afmörkuð svæði. Slík svæði hafa oft mikið aðdráttarafl fyrir ferðamenn og gæta verður þess við friðlýsingu og skipulagsgerð að nægjanlegt jaðarsvæði (e. bufferzone) njóti verndar umhverfis náttúruvættið þannig að það fái notið sín.

378 Sjá nánari umfjöllun um hugtökin náttúrumyndanir og náttúruvætti í kafla 11.2.7.

Náttúruvætti hér á landi eru nú 39 talsins og falla þau öll í flokk III samkvæmt flokkunarkerfi IUCN. Telur nefndin að áfram ætti að miða friðlýsingar náttúrumyndana við að svæðin samræmist friðlýsingaflokki III.

Friðlönd. Friðlönd eru einn umfangsmesti flokkur friðlýstra svæða hér á landi og leggur nefndin til að honum verði haldið sem einni tegund friðlýsingar í nýjum lögum. Nefndin leggur til að friðlönd verði friðlýst með þess konar skilmálum að þau fullnægi kröfum sem gerðar eru til svæða í IUCN flokki IV og miði fyrst og fremst að friðun tiltekinna vistgerða og búsvæða og að því að styrkja verndun tegunda lífvera sem eru í hættu. Auk þessa meginmarkmiðs friðlanda ætti að leggja áherslu á önnur markmið, s.s. verndun gróðurfars og annarra líffræðilegra þátta. Þáttur í verndun, stjórnun og umsjón svæða í þessum flokki gæti verið reglubundin íhlutun til þess að hlúa að og mæta þörfum tiltekinnar tegundar eða til þess að viðhalda búsvæðum eða vistgerðum.

Svæði sem friðlýst eru sem friðlönd á Íslandi eru nú 38 talsins og hafa þau verið flokkuð í ýmsa verndarflokka IUCN, þ.e. Ia, III, IV og V. Íslensk friðlönd mynda því ekki samstæðan flokk friðlýstra svæða að þessu leyti. Meðal þeirra eru svæði þar sem gilda ströngustu friðlýsingarákvæðin, en einnig svæði með mjög rúm og væg friðlýsingarákvæði sambærileg við það sem gildir um fólkvanga og svæði í verndarflokki VI hjá IUCN. Það kann því að vera ástæða til að athuga sérstaklega friðlýsingarákvæði svæða í þessum flokki til að meta hvort þau samræmist markmiði þessa flokks. Ekki hafa verið stofnuð nein verndarsvæði í hafi hér við land á grundvelli náttúruverndarlaga til verndunar líffræðilegri fjölbreytni en þau gætu fallið í flokk friðlanda.

Landslagsverndarsvæði. Nefndin telur ástæðu til þess að bæta við nýjum flokki friðlýsinga sem miði sérstaklega að því að vernda landslag, í samræmi við verndarflokk V hjá IUCN. Meginmarkmið með friðlýsingu svæða í þessum flokki ætti að vera að vernda sérstætt og fágætt landslag og landslagsheildir ásamt menningarlegu og sjónrænu gildi þeirra.

Miðað við markmið friðlýsingarflokksins má ætla að ákveðin friðlýst svæði gætu fallið að þessum nýja friðlýsingarflokki, s.s. Reykjanesfólkvangur og ströndin við Stapa og Hellna.

Verndarsvæði með sjálfbærri og hefðbundinni nýtingu. Þar sem heimild til hefðbundinnar nýtingar er hluti af friðlýsingarákvæðum margra friðlýstra svæða hér á landi telur nefndin eðlilegt að leggja til að bætt verði við nýjum flokki friðlýstra svæða sem taki mið af IUCN flokki VI. Flokkurinn ætti að miða að verndun stórra náttúrulegra vistkerfa og svæða sem nýtt eru með sjálfbærum hætti. Þetta felur í sér að stjórn svæðisins tekur einnig til nýtingar þannig að tryggt sé að hún samræmist verndarmarkmiði svæðisins.

Ekkert friðlýst svæði á Íslandi hefur verið flokkað í verndarflokk VI samkvæmt flokkunarkerfi IUCN en í samræmi við nýtingu sumra friðlýstra svæða er ekki óeðlilegt að einhver þeirra yrðu í framtíðinni felld undir þennan nýja flokk.

Fólkvangar. Fjórði friðlýsingarflokkur gildandi laga er fólkvangar og leggur nefndin til að þeim flokki verði haldið við endurskoðun laganna. Flokkurinn hefur mikla þýðingu í þeirri viðleitni að tryggja almenningi aðgang að náttúrulegum útivistarsvæðum í nánd við þéttbýli. Fólkvangarnir hafa nokkra sérstöðu

í skipulagi náttúruverndar á Íslandi þar sem þeir eru undir stjórn sveitarfélaga. Enda þótt meginmarkmið sé útivist geta fólkvangar stuðlað að verndun mikilvægra jarðmyndana, landslags eða líffræðilegrar fjölbreytni. Sjálfbær nýting náttúrugæða innan fólkvanga er vel möguleg og friðlýsingarreglur má sníða að slíkum aðstæðum. Fólkvanga mætti að mati nefndarinnar flokka í verndarflokka V og VI hjá IUCN eftir friðlýsingarákvæðum.

Heiti friðlýsingarflokks	IUCN flokkur	Hlutfallsleg stærð svæða	Tilgangur og markmið friðlýsingar
Náttúruvé	Ia	Oft minni svæði eða hluti stærri svæða	Friðlýsing með strangri verndun, miklum takmörkunum á umferð og nýtingu, í þeim tilgangi að varðveita líffræðilega fjölbreytni og mögulega einnig jarðminjar/jarðmyndanir. Svæðin geta haft ómetanlegt gildi sem viðmiðunarsvæði fyrir vísindarannsóknir og vöktun.
Víðerni	Ib	Stór lítt snortin svæði	Friðlýsing miðar fyrst og fremst að því að varðveita víðáttumikil svæði, lítt snortin af áhrifum, inngripum og framkvæmdum mannsins.
Þjóðgarðar	II	Venjulega stærri svæði	Friðlýsing til að vernda heildstætt landslag, jarðmyndanir og vistkerfi svo og menningarleg og söguleg gildi viðkomandi svæðis m.a. til að stuðla að því að almenningur eigi aðgang að fjölbreyttum náttúrulegum svæðum til útivistar og fræðslu.
Náttúruvætti	III	Oftast minni svæði	Oftast jarðfræðileg fyrirbæri sem vernduð eru vegna fræðilegs gildis, fegurðar eða sérkenna.
Friðlönd	IV	Misstór svæði	Friðlýst vegna mikilvægra vistkerfa, vistgerða, tegunda og búsvæða þeirra.
Landslagsverndarsvæði	V	Venjulega stærri svæði	Friðlýsing miðar að verndun sérstæðs og fágæts landslags, landslagsheilda og jarðmyndana.
Verndarsvæði með sjálfbærri hefðbundinni nýtingu	VI	Venjulega stærri svæði	Friðlýsing þjónar fyrst og fremst þeim tilgangi að vernda náttúruleg vistkerfi sem nýtt eru með sjálfbærum hætti.
Fólkvangur	V og VI	Misstór svæði	Friðlýsing náttúrulegs svæðis til útivistar í grennd við þéttbýli.

Jaðarsvæði

Nefndin leggur áherslu á mikilvægi þess að gera ráð fyrir jaðarsvæðum umhverfis friðlýst svæði til þess að draga úr hugsanlegum neikvæðum áhrifum af athöfnum eða starfsemi í nágrenni þeirra sem ganga gegn markmiðum friðlýsingar og geta stefnt verndun svæðanna í hættu. Þetta getur verið jafn nauðsynlegt fyrir stór svæði sem lítil og þarf meðal annars að hafa í huga að spilla ekki ásýnd smærri svæða svo sem þeirra sem hafa að geyma einstakar náttúrumyndanir. Við endurskoðun náttúruverndarlaga er því nauðsynlegt að taka afstöðu til þess með hvaða hætti best sé að takmarka athafnir á jaðarsvæðum friðlýstra svæða sem ganga gegn friðlýsingarmarkmiðunum. Nefndin leggur til að kveðið verði á um að framkvæmdir og starfsemi á jaðarsvæði verði tilkynningarskyldar í samræmi við ákvæði laga um mat á umhverfisáhrifum. Einnig mætti hugsa sér að ákvæði væru um jaðarsvæði í skipulagslögum eða að gert yrði ráð fyrir að jaðarsvæði væru hluti friðlýstra svæða.

Endurmat friðlýsingamarkmiða

Nefndin telur nauðsynlegt að skipulega verði farið yfir friðlýsingarákvæði friðlýstra svæða hér á landi til þess að meta markmið þeirra og hlutverk í heildarskipulagi náttúruverndar. Eins og áður hefur komið fram eru markmið friðlýsinga ekki alltaf sett fram með skýrum hætti í auglýsingum um friðlýsingu svæða. Því kann að vera nauðsynlegt að skoða einnig lýsingar á forsendum og markmiði friðlýsinga

í eldri útgáfum Náttúruminjaskrár til að fá betri grundvöll fyrir matið. Í tengslum við þetta ætti jafnframt að meta hvernig markmið friðlýsinga samræmist endurskoðaðri flokkun friðlýstra svæða samkvæmt nýjum lögum. Til að tryggja samræmi gæti í einstaka tilvikum verið ástæða til að endurskoða ákvæði friðlýsinga til að skýra betur forsendur friðlýsingarinnar og markmið. Endurmatið gæti jafnvel leitt í ljós að í einstökum tilvikum væri ástæða til að fella friðlýsingu niður ef forsendur fyrir henni eru ekki lengur fyrir hendi.

14.8.3 Vernd tegunda og vistgerða

Með aðild að alþjóðasamningum, ekki síst samningnum um líffræðilega fjölbreytni, hafa Íslendingar gengist undir skuldbindingar um að vernda líffræðilega fjölbreytni meðal annars með því að koma á kerfi verndarsvæða, stuðla að vernd vistkerfa og náttúrulegra vistgerða og viðhalda lífvænlegum stofnum tegunda í náttúrulegu umhverfi. Einnig felst í þessum skuldbindingum að koma í veg fyrir að fluttar séu inn framandi tegundir sem ógna vistkerfum, vistgerðum, búsvæðum eða tegundum.

Eins og fram kemur hér að framan hefur friðlýsingarheimildum 53. gr. náttúruverndarlaga lítið verið beitt til verndar tegundum lífvera og vistgerðum á Íslandi. Einungis þrjú búsvæði hafa verið friðlýst á grundvelli ákvæðanna en engar dýrategundir eða vistgerðir. Friðlýsing lífvera, búsvæða, vistgerða og vistkerfa samkvæmt 53. gr. nvl. takmarkast ekki endilega við landfræðilega afmarkað svæði heldur getur jafnvel tekið til allra þeirra staða á landinu þar sem t.d. hina friðlýstu vistgerð er að finna. Slík friðlýsing getur auðvitað einnig verið staðbundin, eins og raunin er um þau búsvæði sem þegar hafa verið friðlýst.

Staða válista og ástandsviðmið

Mikilvæg forsenda verndunar er að fyrir liggi þekking og greining á lífríki Íslands og mat á því hvaða tegundir vistgerða, plantna og dýra þurfi að vernda sérstaklega. Að því er varðar tegundir lífvera gegna válistar hér lykilhlutverki. Mikilvægt er að mati nefndarinnar að válistar fái réttarlega þýðingu á þann hátt að alvarleg staða tegundar á válista leiði sjálfkrafa til ákvarðanatöku um aðgerðir til verndar tegundinni. Sem fyrirmynd að þessu telur nefndin rétt að líta til norsku laganna um náttúrulega fjölbreytni. Ákvæði 23. gr. þeirra um útnefningu tegundar sem forgangstegundar koma fyrst og fremst til álita vegna tegunda sem eru í útrýmingarhættu eða í yfirvofandi hættu samkvæmt útgefnum válistum.[379] Válistar hafa einungis verið gerðir fyrir tiltekna hópa lífvera hér á landi og leggur nefndin áherslu á mikilvægi þess að gerðir séu válistar fyrir hópa lífvera sem enn hafa ekki verið metnir.

Nefndin telur fulla ástæðu til að setja fram verndarmarkmið eða viðmið um ákjósanlega verndarstöðu tegunda og vistgerða í nýjum náttúruverndarlögum og að hafa þá hliðsjón af ákvæðum norsku laganna um fjölbreytni náttúrunnar og/eða ákvæðum vistgerðatilskipunar ESB. Athafnaskylda ríkisins ræðst þá af þessu viðmiði þannig að ef ástand tegundar eða vistgerðar víkur verulega frá viðmið-

379 Ákvörðun um útnefningu forgangstegundar getur m.a. falið í sér bann við því að veiða, skaða eða eyðileggja lífverur af viðkomandi tegund og ákvæði um vernd búsvæða hennar.

Urriðafoss í Þjórsá.

inu ber stjórnvöldum skylda til að grípa til verndaraðgerða í samræmi við ákvæði laganna.[380]

Sértæk vernd lífvera, búsvæða þeirra, vistgerða og vistkerfa

Ákvæði 3. tölul. 1. mgr. 53. gr. náttúruverndarlaga um heimild til að friðlýsa lífverur, búsvæði þeirra, vistgerðir og vistkerfi eru ekki ýkja skýr að því er varðar forsendur fyrir beitingu hennar. Skilyrði fyrir friðlýsingu samkvæmt ákvæðinu eru að „miklu skipti frá vísindalegu, náttúrufræðilegu eða öðru menningarlegu sjónarmiði að [þessum fyrirbærum sé ekki] raskað, fækkað eða útrýmt". Telur nefndin mikilvægt að viðmið tegunda- og vistgerðaverndar séu útfærð nánar þannig að skýrt sé hvaða aðstæður geta leitt til þess að ákveðið verði að t.d. tiltekin tegund eða vistgerð skuli njóta sértækrar verndar. Hér þyrfti að vísa til ákjósanlegrar verndarstöðu sem byggir á ákvæðum í lögum, stöðu tegundar á válista og einnig hvort viðkomandi tegund sé ábyrgðartegund. Sértæk vernd gæti falið í sér mismunandi verndaraðgerðir, t.d. að tegund eða vistgerð yrði friðlýst, búsvæðavernd eða veiðistjórnun.

Vernd lykilvistkerfa og vistgerða

Um vernd lykilvistkerfa er að nokkru leyti fjallað í 37. gr. nvl. þar sem m.a. er kveðið á um vernd votlendissvæða yfir tiltekinni stærð.[381] Eins og fram hefur komið lagði nefndin til í drögum að frumvarpi sem hún skilaði umhverfisráðherra í árslok 2010 að stærðarmörk votlendissvæða samkvæmt greininni yrðu færð niður þannig að votlendi, þ.e. hallamýrar, flóar, flæðimýrar, rústamýrar, sjávarfitjar og leirur, einn hektari (10.000 m^2) að stærð eða stærri nytu verndar. Einnig lagði nefndin til að birkiskógar og leifar þeirra yrðu felldir undir greinina. Framangreind lagagrein verndar því aðeins ákveðnar gerðir vistkerfa, vegna almenns mikilvægis þeirra fyrir íslenska náttúru, þó án þess að greina á milli mikilvægis svipaðra vistkerfa innbyrðis eða á landsvísu. Sú greining fer oft fyrst fram ef t.d. hætta er á að þeim sé raskað. Eins og fram kemur í kafla 3.2.3 er ástæða til að huga að vernd fleiri lykilvistkerfa. Með því að mynda net verndarsvæða, sbr. hér á eftir, sem annars vegar samanstanda af t.d. vernd búsvæða einstakra tegunda og hins vegar af vernd vistgerða, má gera ráð fyrir að stuðlað sé að vernd margra helstu lykilvistkerfa landsins eða hluta þeirra. Búsvæði, vistgerðir og vistkerfi eru ólíkar flokkunareiningar. Vistkerfi byggjast á samspili lífrænna og ólífrænna þátta, oft á mjög stóru svæði, og á grundvelli tengsla milli þáttanna veita vistkerfin margvíslega þjónustu sem er nauðsynleg langflestum lífverum, s.s. framleiðsla súrefnis og fæðu. Búsvæði og vistgerðir eru einingar sem oft er að finna innan tiltekins vistkerfis. Það getur því verið nauðsynlegt að gera sérstaka áætlun til að tryggja skipulagða

380 Fjallað er um ástandsmarkmið norsku laganna í kafla 14.6.1 hér að framan en um ástandsviðmið vistgerðatilskipunar ESB er fjallað í kafla 6.5.1.

381 Þetta eru stöðuvötn og tjarnir, 1.000 m^2 að stærð eða stærri, mýrar og flóar, 3 hektarar að stærð eða stærri, og sjávarfitjar og leirur. Einnig njóta hverir og aðrar heitar uppsprettur verndar samkvæmt greininni.

vernd einstakra vistkerfa, sérstaklega stórra vistkerfa, sem ekki næst með öðrum hætti. Að svo miklu leyti sem vernd þeirra er ekki tryggð með neti verndarsvæða mætti beita friðlýsingarákvæðum náttúruverndarlaga, t.d. að friðlýsa viðkomandi vistkerfi á ákveðnu svæði eða í ákveðnum landshluta. Slík friðlýsing þyrfti að lágmarki að fela í sér að skylt sé að meta allar framkvæmdir sem valdið geta hnignun vistkerfisins með hliðsjón af markmiði friðlýsingarinnar.

Vernd strandsvæða er hér sérstakt athugunarefni en lítið hefur verið fjallað um það efni hér á landi. Nefndin telur brýnt að úr þessu verði bætt og að í náttúruverndarlögum verði skapaður rammi fyrir vernd strandsvæða og lífríkis þeirra, einkum leira og annarra fjara sem eru meðal lykilvistkerfa landsins. Rétt er að minna á að lög um stjórn vatnamála taka til strandsjávar að línu sem dregin er eina sjómílu utan við grunnlínu, sbr. lög nr. 36/2011 og lög nr. 41/1979. Þau hafa hins vegar ekki að geyma efnisreglur um vernd vatnasvæða og lífríkis þeirra og er því nauðsynlegt að slíkar reglur verði í náttúruverndarlögum. Hér er einnig vert að hafa í huga mikilvægi strandsvæða fyrir almenning til útivistar en frjáls för almennings eftir vatns-, ár- og sjávarbökkum er einn þáttur almannaréttarins.

14.8.4 Tímabundin vernd

Nefndin er sammála um nauðsyn þess að í náttúruverndarlögum verði heimild til að ákveða bráðabirgðavernd svæða, náttúrumyndana, vistgerða eða tegunda.[382] Annars vegar þyrfti að vera heimild til skyndiviðbragða svo sem að hindra aðgang að viðkvæmu svæði í stuttan tíma til að fyrirbyggja tjón af völdum ágangs eða annarrar aðsteðjandi hættu. Hér gæti verndin varað frá nokkrum dögum upp í tvo til þrjá mánuði eftir atvikum. Hins vegar þarf að vera hægt að taka ákvörðun um tímabundna vernd til lengri tíma eða í allt að þrjú til fimm ár. Heimildinni mætti beita þegar óvæntar breytingar eiga sér stað í náttúrunni, svo sem ef fuglastofn á válista breytir um búsvæði eða ef ytri umhverfisþættir breytast skyndilega til hins verra þannig að afkoma dýrastofns versnar verulega. Þetta gæti einnig átt við ef t.d. ný tegund finnst, jafnvel einlend tegund, á svæði sem ekki nýtur neinnar verndar og kanna þarf verndarþörf. Tímabundin vernd gæti falið í sér takmarkanir á umferð og/eða framkvæmdum sem haft gætu áhrif á verndargildi viðkomandi svæðis. Ákvörðun um tímabundna vernd þyrfti að taka í formi stjórnvaldsákvörðunar og þá að gættum þeim málsmeðferðarreglum sem stjórnsýslulög kveða á um. Ákvörðunina þyrfti síðan að auglýsa. Í náttúruverndarlögum yrði að koma skýrt fram hvaða kringumstæður geta réttlætt tímabundna vernd. Rétt er að gera ráð fyrir að tímabundin vernd falli niður að tilsettum tíma liðnum nema tekin hafi verið ákvörðun um varanlega vernd, t.d. með friðlýsingu. Eins og fram kemur í kafla 16.3.4 telur nefndin að náttúruminjar sem teknar eru á framkvæmdaáætlun (náttúruverndaráætlun) ættu um leið að öðlast einhvers konar bráðabirgðavernd. Sama ætti að mati nefndarinnar að eiga við um svæði sem flokkuð eru í verndarflokk og biðflokk samkvæmt rammaáætlun.

382 Rétt er að taka fram að hér er ekki um að ræða skyndiúrræði á borð við stöðvun framkvæmda á grundvelli 2. mgr. 38. gr. þar sem hætta er á að spillt verði friðlýstum náttúruminjum.

15

Undirbúningur friðlýsingar og réttaráhrif

15. Undirbúningur friðlýsingar og réttaráhrif

15.1 Undirbúningur friðlýsingar

15.1.1 Almennt

Um undirbúning friðlýsingar er fjallað í 58. og 59. gr. náttúruverndarlaga nr. 44/1999. Lögin fólu í sér einföldun friðlýsingarferlisins frá því sem eldri lög kváðu á um. Það er Umhverfisstofnun sem annast undirbúning friðlýsingar.[383] Í lögunum er þó gert ráð fyrir að frumkvæði að friðlýsingu geti komið frá öðrum aðilum, einkum Náttúrufræðistofnun Íslands, sbr. 1. mgr. 51. gr., 1. mgr. 53. gr. og 1. mgr. 54. gr., en einnig t.d. Hafrannsóknastofnuninni og sveitarfélögum. Umhverfisstofnun gerir drög að friðlýsingarskilmálum og leggur fyrir landeigendur, viðkomandi sveitarfélög og aðra sem hagsmuna eiga að gæta. Náist samkomulag um friðlýsingu skal málinu vísað til umhverfisráðherra sem tekur endanlega ákvörðun um friðlýsinguna. Náist samkomulag ekki er málinu allt að einu vísað til umhverfisráðherra og fer þá um málsmeðferð samkvæmt ákvæðum 59. gr. Ráðherra kynnir tillögu að friðlýsingu fyrir rétthöfum og sveitarfélögum, jafnframt því að birta hana með auglýsingu í Lögbirtingablaði og eftir atvikum á þann hátt sem venja er að birta auglýsingar stjórnvalda á viðkomandi stað. Hagsmunaaðilum skal gefinn kostur á að gera athugasemdir við fyrirhugaða friðlýsingu, koma að mótmælum og gera bótakröfur til ráðherra innan þriggja mánaða. Að loknum þeim fresti skal ráðherra taka ákvörðun um friðlýsingu og um eignarnám ef þörf krefur en heimild til eignarnáms er að finna í 64. gr. nvl.

15.1.2 Reynsla af framkvæmd friðlýsinga

Heimild 59. gr. til að ákveða friðlýsingu í trássi við vilja landeigenda og sveitarfélaga hefur ekki verið beitt svo heitið geti enda hefur ekki verið vilji hjá stjórnvöldum til að friðlýsa í andstöðu við vilja hagsmunaaðila.[384] Í staðinn hefur verið reynt til þrautar að ná samkomulagi um friðlýsingu en það getur verið erfitt og tímafrekt. Þetta á ekki síst við ef landeigendur eru margir og sveitarfélög eru fleiri en eitt. Einnig má nefna að staða þjóðlendumála hefur í sumum tilvikum haft áhrif á undirbúning friðlýsinga.

383 Sérstakar reglur gilda þó um stofnun fólkvanga, sbr. 55. gr., og við friðlýsingu náttúruminja í hafi skal Umhverfisstofnun leita samráðs við Hafrannsóknastofnunina.

384 Umhverfisstofnun, upplýsingablað nr. 6, sjá http://www.ust.is/Natturuvernd/Fridlysingar/

Höttur og Ögmundur í Kerlingarfjöllum.

Reynslan á undanförnum árum hefur leitt til breyttrar nálgunar og er nú lögð áhersla á að hefja samráð við heimamenn og hagsmunaaðila eins snemma og kostur er. Meiri vinna er lögð í greiningu á tækifærum í verndun og nýtingu viðkomandi svæðis og reynt að skapa sameiginlegan skilning á hagsmunum allra aðila og því hvernig þeir geti sem best farið saman. Þrátt fyrir þetta er ljóst að of hægt gengur í friðlýsingum miðað við þau markmið sem sett hafa verið á undanförnum árum. Samkvæmt náttúruverndaráætlun 2004–2008 var gert ráð fyrir að friðlýsa 14 svæði á tímabilinu. Einungis tókst að ljúka við friðlýsingu eins þeirra fyrir lok gildistíma áætlunarinnar en síðan hafa tvö önnur svæði verið friðlýst. Við umræðu á Alþingi um náttúruverndaráætlun 2009–2013 kom fram gagnrýni á ferli friðlýsinga og var bent á að það væri augljóslega ekki nægilega skilvirkt. Í kjölfarið fól umhverfisráðherra starfshópi að fara yfir ferli og framkvæmd náttúruverndaráætlunar og skilaði hann greinargerð í maí 2010. Taldi starfshópurinn mikilvægt að allt ferli friðlýsinga yrði endurskoðað og sérstaklega yrðu skoðaðar leiðir sem væru til þess fallnar að meiri sátt næðist um friðlýsingu hjá landeigendum, sveitarfélögum og öðrum hagsmunaaðilum þannig að þeir gætu haft meira frumkvæði um þau svæði sem ráðgert væri að friðlýsa á þeirra heimaslóðum.

15.2 Réttaráhrif friðlýsingar

15.2.1 Fyrirmæli í friðlýsingum

Réttaráhrif friðlýsingar eru mismunandi og fer það eftir ákvörðun um friðlýsingu hverju sinni hvaða takmarkanir hún hefur í för með sér fyrir landeigendur, aðra rétthafa og almenning. Þannig segir í 60. gr. nvl. að í friðlýsingu skuli m.a. kveðið á um að hve miklu leyti framkvæmdir séu takmarkaðar, um umferð og umferðarrétt almennings og um notkun veiðiréttar. Samkvæmt 2. mgr. greinarinnar má einnig setja í friðlýsingu fyrirmæli um nauðsynlegar aðgerðir til þess að almenningur fái notið þess svæðis sem friðlýst er, svo sem um lagningu göngustíga, girðingar og þess háttar. Í 3. mgr. 60. gr. er umhverfisráðherra veitt heimild til að láta friðlýsingu taka til banns við framkvæmdum ef ætla má að þær raski svo náttúrulegu umhverfi að hætta sé á að ákveðnar lífverur, búsvæði þeirra og vistkerfi eyðist eða verði fyrir verulegum skaða. Áður skal hann þó afla umsagnar Umhverfisstofnunar og Náttúrufræðistofnunar Íslands.[385]

385 Ákvæðið var nýmæli þegar það var sett í náttúruverndarlög nr. 47/1971, sbr. 3. mgr. 23. gr. þeirra laga sem fjallaði um friðlýsingu jurta og dýra. Þar var það þó Náttúruverndarráð sem fór með heimildina. Um greinina segir m.a. í athugasemdum við frumvarp það er varð að lögum nr. 47/1971: „Tegundaverndin þarf ekki endilega að fela í sér veiðibann á dýrinu, heldur getur verið um að ræða bann gegn framkvæmdum, sem fyrirsjáanlega munu raska lífsskilyrðum tegundarinnar að verulegu marki. Hér getur augljóslega verið um mjög viðkvæm stórmál að ræða, eins og t.d. áhrif virkjunar Þjórsár á lífsskilyrði heiðagæsarinnar í Þjórsárverum." (Alþt. 1969, A-deild, þskj. 617, bls. 2004.) Af þessu má ráða að heimildinni verði beitt gagnvart einstökum framkvæmdum sem stórfelld áhrif geta haft á lífverur sem friðlýstar hafa verið, búsvæði þeirra og vistkerfi.

Flestar friðlýsingar heimila almenningi för í lögmætum tilgangi um friðlýst svæði en jafnan er áskilið að góðrar umgengni sé gætt. Í sumum er þó kveðið á um takmarkanir umferðar á varptíma fugla. Oft er kveðið á um heimild til að ráðast í nauðsynlegar aðgerðir til að almenningur geti notið svæðisins, svo sem lagningu stíga og uppsetningu fræðsluskilta. Þetta á auðvitað sérstaklega við um fólkvanga en gildir þó um mörg svæði sem falla undir aðra friðlýsingarflokka. Á örfáum friðlýstum svæðum gilda strangari reglur um umferð en almennt tíðkast. Sem dæmi má nefna Surtsey og Eldey en bannað er að fara þar í land nema með leyfi Umhverfisstofnunar.

Í flestum friðlýsingum er tekið fram að óheimilt sé að spilla gróðri, trufla dýralíf og hrófla við jarðmyndunum og öðrum náttúruminjum. Víða er óheimilt að hafa lausa hunda. Búfjárbeit er sums staðar heimil en annars staðar bönnuð.

Þrátt fyrir mismunandi tilgang friðlýsingar hinna ólíku flokka verður ekki annað séð en að réttaráhrif friðlýsingar svæða á Íslandi séu í flestum tilvikum svipuð. Þó eru dæmi um staði eða svæði sem lúta strangari reglum en almennt tíðkast.

15.2.2 Undanþágur frá ákvæðum friðlýsinga

Athygli vekur að í náttúruverndarlögum nr. 44/1999 var felld niður heimild sem var í eldri lögum um að umhverfisráðherra gæti veitt undanþágu frá settum fyrirmælum í friðlýsingu ef ástæður væru fyrir hendi. Heimildin tók reyndar einungis til friðlanda, sbr. 3. mgr. 28. gr. laga nr. 93/1996. Kveðið er á um heimild til að veita undanþágu í sumum auglýsingum um friðlýsingu og er það misjafnt hvaða stjórnvald fer með heimildina. Þær heimildir til að veita undanþágu sem byggðu á eldri náttúruverndarlögum hafa ekki lengur fullnægjandi lagastoð að þessu leyti. Sama er að segja um undanþáguheimildir í yngri friðlýsingum sem grundvallast á núgildandi náttúruverndarlögum en eins og áður segir er ekki að finna stoð fyrir þessum heimildum í lögunum. Þetta þýðir að frá fyrirmælum friðlýsingar verður því aðeins vikið að breytingar séu gerðar á friðlýsingunni sjálfri og þá samkvæmt sömu reglum og gilda um stofnun hennar.

15.2.3 Takmarkanir 38. gr. nvl. við framkvæmdum á friðlýstum svæðum

Í 1. mgr. 38. gr. náttúruverndarlaga nr. 44/1999 er sérstakt ákvæði um framkvæmdir sem hætta er á að spilli friðlýstum náttúruminjum. Skylt er að afla leyfis Umhverfisstofnunar til slíkra framkvæmda. Í 2. mgr. greinarinnar er kveðið á um úrræði Umhverfisstofnunar ef brotið er gegn þessari skyldu.

15.2.4 Viðurlög

Samkvæmt 63. gr. laganna er bannað að granda, spilla eða breyta friðlýstum náttúruminjum að viðlagðri refsingu.

15.3 Afnám eða breyting friðlýsingar

Í kafla 14.3.1 kom fram að í nokkrum tilvikum hefur friðlýsing svæða sem nú eru hluti Vatnajökulsþjóðgarðs verið felld niður. Þetta á við um þjóðgarðana í Skaftafelli og Jökulsárgljúfrum og friðlöndin Esjufjöll og Öskju. Í stað eldri friðlýsingar-

Tungnaá við Jökulheima.

skilmála gilda nú um þessi svæði lög og reglugerð um Vatnajökulsþjóðgarð og ákvæði verndaráætlunar fyrir þjóðgarðinn. Lausleg athugun á inntaki verndar þessara svæða nú samanborið við ákvæði eldri friðlýsinganna sýnir að vernd þeirra virðist ekki lakari eftir þessa breytingu. Þetta vekur hins vegar upp spurningar um heimildir til að breyta ákvæðum friðlýsingar eða fella hana niður. Engin ákvæði eru um þetta í náttúruverndarlögum nr. 44/1999. Af almennum reglum um valdheimildir ráðherra verður að ályktа að hann hafi formlega séð heimild til þess að taka slíkar ákvarðanir en hann verður þá að fara að með sama hætti og þegar stofnað er til friðlýsingar, þ.e. að gæta að þeim málsmeðferðarreglum sem um það gilda. Þá verður að birta ákvörðunina og eftir atvikum ákvæði breyttrar friðlýsingar í Stjórnartíðindum, sbr. 1. mgr. 62. gr. nvl. Það verður hins vegar að teljast óheppilegt að ekki sé í náttúruverndarlögum kveðið á um það hvaða forsendur geta legið til grundvallar slíkri ákvörðun.

Friðlýsingu hefur verið breytt í nokkrum tilvikum. Sem dæmi má nefna að með auglýsingu nr. 181/2003 var í reynd stofnað nýtt friðland í Kringilsárrana sem er minna en eldra friðland sem stofnað var með auglýsingu nr. 524/1975. Ljóst er að meginástæða breytingarinnar var staðsetning Hálslóns sem nær yfir hluta þess svæðis sem áður var innan friðlandsins.[386] Hér má einnig nefna breytingu á mörkum friðlands í Húsafellsskógi með auglýsingu nr. 606/2001 en breytingin felur í sér að verndað birkiskógarsvæði hefur minnkað.

386 Aðalheiður Jóhannsdóttir hefur bent á að undirbúningi þessarar ákvörðunar hafi verið ábótavant enda séu röksemdir að baki henni óljósar og ekki hafi farið fram kostnaðar- og ábatagreining. Einnig minnir Aðalheiður á að á sínum tíma hafi Skipulagsstofnun lagst gegn framkvæmdum við Kárahnjúkavirkjun fyrst og fremst vegna umtalsverðra umhverfisáhrifa og ófullnægjandi upplýsinga um einstaka þætti hennar. Meðal annars hafi upplýsingar um hreindýrastofninn ekki verið taldar nægar og ítrekað að Kringilsárrani væri friðland. Úrskurði Skipulagsstofnunar hafi verið skotið til umhverfisráðherra sem komist hafi að gagnstæðri niðurstöðu án þess að fjallað væri um þýðingu friðlandsins. Sjá greinar Aðalheiðar: Breytingar á mörkum friðlýstra svæða með áherslu á Ramsarsvæði. *Náttúrufræðingurinn* 2010 (79), bls. 68–74, og Þegar dregið er úr verndun náttúruverndarsvæða. *Afmælisrit: Björn Þ. Guðmundsson sjötugur 13. júlí 2009*, bls. 1–25.

Möðrudalsfjallgarður.

15.4 Eignarnám og almennar takmarkanir eignarréttar

15.4.1 Eignarnám

Í náttúruverndarlögum er gengið út frá því að ávallt sé leitast við að ná samkomulagi við landeigendur og aðra rétthafa um fyrirhugaða friðlýsingu. Náist samkomulag ekki er umhverfisráðherra heimilt að taka eignarnámi lönd, mannvirki og réttindi til að framkvæma friðlýsingu, sbr. 64. gr. laganna. Eignarnámið felur í sér að eigandinn er skyldaður til að láta eignarrétt sinn yfir þessum eignum af hendi að öllu eða nokkru leyti og færist rétturinn til ríkisins. Það er þó ekki úrslitaatriði um að um eignarnám sé að ræða að eignarrétturinn færist frá eiganda til annars aðila. Þannig getur það talist eignarnám ef eiganda eru með öllu fyrirmunuð venjuleg og eðlileg afnot eigna sinna.[387] Þegar eignarnámi er beitt í þágu friðlýsingar verður í samræmi við sjónarmið um meðalhóf að gera ráð fyrir að umfang þess sé ekki meira en nauðsynlegt er til þess að markmiðum friðlýsingarinnar verði náð.

Samkvæmt 72. gr. stjórnarskrárinnar verður mönnum ekki gert að láta eign sína af hendi nema að uppfylltum þremur skilyrðum, þ.e. að lagaheimild sé fyrir hendi, að almenningsþörf krefjist þess og að fullar bætur komi fyrir. Um framkvæmd eignarnáms á grundvelli náttúruverndarlaga og ákvörðun bóta fer samkvæmt ákvæðum laga um framkvæmd eignarnáms nr. 11/1973, sbr. 64. gr. nvl.

15.4.2 Almennar takmarkanir eignarréttar

Þrátt fyrir ákvæði 72. gr. stjórnarskrárinnar hefur verið gengið út frá því að löggjafinn geti heimilað ýmsar skerðingar eða takmarkanir á eignarréttinum án þess að þær teljist fela í sér eignarnám og því þurfi ekki að koma bætur fyrir þær. Þessar

387 Ólafur Jóhannesson 1960. *Stjórnskipun Íslands.* Reykjavík, bls. 454.

skerðingar eru kallaðar almennar takmarkanir eignarréttar. Með því er almennt vísað til heimilda yfirvalda til að setja notkun og ráðstöfun eigna skorður vegna almannahagsmuna. Ýmis dæmi um almennar takmarkanir eignarréttar er að finna í umhverfis- og náttúruverndarlöggjöf og beinast þær fyrst og fremst að nýtingu og ráðstöfun fasteigna.

15.4.3. Mörk eignarnáms og almennra takmarkana eignarréttar

Það er ekki alltaf ljóst hvar mörkin milli eignarnáms og almennra takmarkana eignarréttar liggja og kann í sumum tilvikum að vera álitaefni hvort friðlýsing feli í sér svo verulega skerðingu eignarréttinda að jafngildi eignarnámi og því verði bætur að koma fyrir. Í öðrum tilvikum er það vafalítið að um almennar takmarkanir er að ræða, t.d. felur friðlýsing lífvera, t.d. jurta eða dýra, sem tekur til landsins alls, almennt ekki í sér bótaskylda skerðingu. Við ákvörðun um það hvort tiltekin skerðing teljist fela í sér eignarnám eða almenna takmörkun eignarréttar er jafnan litið til eftirfarandi sjónarmiða:

1. Felur skerðingin í sér að *stofnað er til nýrra eignarheimilda*, þ.e. öðrum aðila eru fengnar þær í hendur? Sé svo er venjulega um eignarnám að ræða.
2. Að hverjum beinist eignarskerðingin, þ.e. er hún almenn eða beinist hún að einum eða örfáum eigendum? Takmarkanir sem ná til allra eigna af tilteknu tagi og eru settar af ástæðum sem taldar verða af almennum toga teljast alla jafna almennar takmarkanir.
3. Á hvaða *röksemdum* hvílir skerðingin? Er hún t.d. talin nauðsynleg vegna hættulegra eiginleika eignarinnar eða vegna ríkra almannahagsmuna? Ef fáir verða fyrir skerðingunni geta slík rök ráðið úrslitum um það hvort hún verður talin fela í sér almenna takmörkun eignarréttar eða að um eignarnám sé að ræða.
4. Hversu *umfangsmikil* eða *þungbær* er skerðingin, þ.e. hversu mikil áhrif hefur hún á réttindi eigandans?[388]

15.4.4 Bótaákvæði náttúruverndarlaga vegna friðlýsinga

Í 77. gr. náttúruverndarlaga nr. 44/1999 er fjallað um skaðabætur vegna friðlýsinga en þar segir að hver sá sem verður fyrir fjártjóni vegna framkvæmda samkvæmt VII. kafla laganna eigi rétt til skaðabóta úr ríkissjóði sé ekki öðruvísi ákveðið. Náist ekki samkomulag um bætur skulu þær ákveðnar í samræmi við ákvæði laga um framkvæmd eignarnáms. Hér vaknar spurningin hvort ákvæðið eigi við um allar takmarkanir eignarréttar sem friðlýsing hefur í för með sér eða því sé einungis ætlað að ná til eignarskerðinga sem eru svo íþyngjandi að þær teljist til eignarnáms. Efnislega samhljóða ákvæði var í 36. gr. náttúruverndarlaga nr. 47/1971 nema þar var vísað til framkvæmdar á „framangreindum ákvæðum" sem reyndar fjölluðu um friðlýsingu. Um þetta ákvæði var fjallað í hæstaréttardómi frá 1997.

H 1997:2488
Mál þetta varðaði ágreining um bótaskyldu vegna ákvörðunar Náttúruverndarráðs um að leggjast gegn áformum veiðifélags um að opna leið fyrir lax í Laxá

388 Sjá nánar um þessi sjónarmið Björg Thorarensen 2008. *Stjórnskipunarréttur. Mannréttindi.* Reykjavík, bls. 490–498.

í Suður-Þingeyjarsýslu ofan Brúarfossa. Ákvörðunin byggðist á því áliti sérfræðinga að með flutningi lax upp fyrir virkjanir við Brúar væri tekin veruleg áhætta um viðgang lífríkisins við Laxá og Mývatn. Eigendur lands ofan fossanna kröfðust bóta vegna ákvörðunarinnar en þeir töldu að með henni hefði verið komið í veg fyrir að þeir gætu notið arðs og um leið verðauka af jörðinni sem framkvæmdin hefði haft í för með sér. Þeir töldu að ákvörðunina yrði að meta sem friðlýsingu í skilningi 23. gr. náttúruverndarlaga nr. 47/1971 og vísuðu m.a. um bótaskyldu til fyrrnefnds ákvæðis 36. gr. laganna. Um það segir í dómi Hæstaréttar: „[Ákvæðið] getur eftir orðum sínum átt við allar reglur laganna, sem valda takmörkun á eignarrétti yfir fasteignum. Sá skýringarkostur myndi hins vegar leiða til þess, að skylt væri að greiða bætur fyrir allt fjártjón, sem rakið yrði til hvers konar takmarkana á eignarráðum yfir fasteignum samkvæmt lögum nr. 47/1971. Hefur ekki verið bent á rök, er styðja svo víðtæka bótaábyrgð. Þykir eðlilegt að skýra 36. gr. svo, að í henni felist einungis, að bætur skuli koma fyrir eignartakmarkanir, sem eru svo umfangsmiklar, að þær jafngildi eignarnámi í skilningi 72. gr. stjórnarskrárinnar [...]." Í dómnum er tekið fram að til ákvörðunar Náttúruverndarráðs hafi legið lögmætar og málefnalegar ástæður og að með henni hafi veiðiréttar- og landeigendur við Laxá ofan Brúa ekki verið sviptir gæðum sem þeir hefðu áður getað hagnýtt sér. Hagsmunasamtökum þeirra hafi einungis verið meinað að standa að aðgerðum sem tefldu lífríkinu við Laxá og Mývatn í tvísýnu að mati vísindamanna. Þá segir að ákvörðunin hafi falið í sér takmörkun eignarréttinda allra þeirra sem eins væri ástatt um og ættu réttindi í Laxá ofan Brúa. Var það niðurstaða Hæstaréttar að ákvörðun Náttúruverndarráðs varðaði ríkinu ekki fébótaábyrgð eftir 72. gr. stjórnarskrárinnar.

Í dóminum kemur skýrt fram að bætur samkvæmt 36. gr. laga nr. 47/1971 skuli aðeins greiddar fyrir takmarkanir á fasteignarréttindum sem jafngilda eignarnámi en ekki fyrir skerðingar sem metnar verða til almennra takmarkana eignarréttar. Rök standa til að túlka 77. gr. núgildandi laga með sama hætti. Framangreint mál var kært til Mannréttindanefndar Evrópu þar sem landeigendur töldu m.a. að ákvörðun Náttúruverndarráðs hefði falið í sér skerðingu sem bryti gegn 1. gr. fyrsta viðauka við Mannréttindasáttmála Evrópu.[389] Nefndin taldi að ekki hefði verið sýnt fram á brot á ákvæðinu.[390]

15.5 Niðurstaða um undirbúning og afnám friðlýsingar

15.5.1 Undirbúningur friðlýsingar

Eins og að framan greinir í kafla 15.1.2 hefur ferli friðlýsinga hér á landi reynst þungt í vöfum og hægt hefur gengið að hrinda í framkvæmd þeim áformum sem Alþingi hefur samþykkt með þingsályktunum um náttúruverndaráætlun. Benda má á nokkur atriði sem kunna að skýra þetta. Í fyrsta lagi hefur það verið stefna

389 Ákvæðið er svohljóðandi: Öllum mönnum og lögaðilum ber réttur til að njóta eigna sinna í friði. Skal engan svipta eign sinni, nema hagur almennings bjóði og gætt sé ákvæða í lögum og almennra meginreglna þjóðaréttar. / Eigi skulu þó ákvæði undanfarandi málsgreinar á nokkurn hátt rýra réttindi ríkis til þess að fullnægja þeim lögum sem það telur nauðsynleg til þess að geta haft hönd í bagga um notkun eigna í samræmi við hag almennings eða til þess að tryggja greiðslu skatta eða annarra opinberra gjalda eða viðurlaga.

390 Sjá ákvörðun frá 21. október 1998 í máli nr. 41242/98. Í rökstuðningi nefndarinnar var bent á að skerðingin hefði einungis varðað möguleika á ábatasamari nýtingu eignarinnar. Kærendum hefði verið meinað að hefja framkvæmd sem samkvæmt vísindalegu áliti stofnaði vistkerfi árinnar og Mývatns í hættu. Taldi nefndin að skerðingin væri réttlætanleg og að kröfum meðalhófsreglunnar hefði verið fullnægt og vísaði m.a. til þess að eign kærendanna væri á svæði sem væri einstakt að því er varðar náttúru og vistkerfi.

Fjallsjökull og Fjallsárlón í Vatnajökulsþjóðgarði.

stjórnvalda að ákveða ekki friðlýsingu í andstöðu við landeigendur og aðra rétthafa lands þrátt fyrir heimild til þess í 59. gr. náttúruverndarlaga. Þetta þýðir í raun að hagsmunir almennings af verndun náttúrunnar og hagsmunir náttúrunnar sjálfrar eru að öllu jöfnu látnir víkja ef ekki næst samkomulag um friðlýsingu. Í öðru lagi gera náttúruverndarlög ráð fyrir að drög að friðlýsingarskilmálum séu lögð ekki einungis fyrir landeigendur og aðra beina rétthafa heldur einnig viðkomandi sveitarfélög, sbr. 1. mgr. 58. gr. Í reynd hefur því samþykki sveitarfélaga einnig verið forsenda fyrir því að friðlýsing nái fram að ganga og það jafnvel þótt um sé að ræða friðlýsingu landsvæðis í eigu ríkisins sjálfs.

Forsendur ákvörðunar um friðlýsingu og hagsmunamat

Nefndin leggur áherslu á að ákvörðun um friðlýsingu þarf að taka á forsendum náttúrunnar sjálfrar, sbr. 2. mgr. 1. gr. náttúruverndarlaga þar sem segir að lögin eigi að tryggja eftir föngum þróun íslenskrar náttúru eftir eigin lögmálum. Við undirbúning slíkrar ákvörðunar þarf jafnframt að vega saman hagsmuni almennings eða þjóðarinnar í heild af vernd náttúrunnar annars vegar og hagsmuni landeigenda og annarra þeirra sem ákvörðunin snertir beint hins vegar. Nauðsynlegt er að virða stjórnarskrárvarin eignarréttindi landeigenda og þann ráðstöfunarrétt sem í þeim felst. Því meiri og íþyngjandi áhrif sem friðlýsingar hafa á hagsmuni landeigenda þeim mun meira vægi ættu hagsmunir þeirra að hafa í því mati sem liggur til grundvallar ákvörðun. Á hinn bóginn verður á það að líta að ábyrgð á verndun náttúrunnar er þjóðarinnar allrar og náttúruvernd er því sameiginlegt

verkefni landsmanna. Vegna þess verður að vera mögulegt að ákveða friðlýsingu enda þótt samþykki einstakra landeigenda fáist ekki ef fyrir því eru veigamikil rök. Í þeim tilvikum er hagsmuna landeigenda gætt með rétti til bóta vegna skerðinga sem jafna má til eignarnáms. Eins þarf að vera hægt að beita eignarnámi vegna friðlýsinga, sbr. 64. gr. núgildandi náttúruverndarlaga. Friðlýsing sem felur í sér óverulega skerðingu á hagsmunum landeigenda eða annarra rétthafa myndi að öllu jöfnu teljast almenn takmörkun eignarréttar. Ákvörðun um slíka friðlýsingu ætti ekki að vera háð sérstöku samkomulagi við hvern og einn landeiganda enda ættu þá hagsmunir almennings, sem og náttúrunnar sjálfrar, af verndinni jafnan að vega þyngra.

Í þessu sambandi má benda á ákvæði þjóðminjalaga nr. 107/2001 um friðlýsingu fornleifa. Samkvæmt 3. mgr. 11. gr. laganna er það Fornleifavernd ríkisins sem ákveður hvaða fornleifar skuli friðlýstar og er friðlýsingin birt í Stjórnartíðindum en jafnframt skal tilkynna landeiganda og ábúanda um hana með sannanlegum hætti. Friðlýsingu er þinglýst sem kvöð á viðkomandi landareign. Í ákvæðinu segir að friðlýstum minjum skuli fylgja 20 metra friðhelgað svæði út frá ystu sýnilegu mörkum fornleifa og umhverfis nema kveðið sé á um annað. Um stærra svæði skuli leita samþykkis landeiganda. Ákvörðun um friðlýsingu fornleifa er þannig tekin af þar til bæru stjórnvaldi og felur hún í sér stjórnvaldsákvörðun gagnvart landeigendum og öðrum rétthöfum. Eins og sjá má er ekki gert ráð fyrir að samþykki landeiganda sé forsenda ákvörðunar nema friðhelgað svæði sé stærra en nefnt er í greininni.

Hér má einnig minna á ákvæði norsku laganna um náttúrulega fjölbreytni en samkvæmt þeim eru ákvarðanir um svæðavernd teknar í formi reglugerðar. Gagnvart landeigendum og öðrum hagsmunaaðilum felur reglugerðin í sér stjórnvaldsákvörðun og gilda því málsmeðferðarreglur stjórnsýslulaga um töku hennar gagnvart þessum aðilum, þar á meðal ákvæði um andmælarétt. Þetta þýðir að sjónarmið og andmæli hagsmunaaðila koma til skoðunar áður en ákvörðun er tekin og eru metin með hliðsjón af þeim hagsmunum sem felast í fyrirhugaðri vernd. Samkvæmt 50. gr. laganna eiga eigendur landareigna sem ákveðið er að vernda á grundvelli ákvæða um svæðavernd rétt á bótum fyrir fjárhagslegt tjón sem hlýst af því að þeim er gert erfiðara fyrir um nýtingu sem stunduð er á landareigninni. Ef nýting er háð leyfi stjórnvalda gildir rétturinn einungis ef leyfi hefur verið veitt áður en ákvörðun er tekin um vernd svæðisins.

Í raun má segja að málsmeðferð samkvæmt þjóðminjalögum og norsku lögunum sé ekki ólík því sem 59. gr. náttúruverndarlaga kveður á um. Það hefur þó að jafnaði ekki komið til beitingar hennar vegna þeirrar stefnu um friðlýsingar hér á landi sem áður er getið. Eigi friðlýsingar að skila raunverulegum árangri í náttúruvernd á Íslandi þarf að mati nefndarinnar að taka þá stefnu til endurskoðunar. Jafnframt þyrfti að gera ákvæði náttúruverndarlaga um undirbúning friðlýsinga markvissari.

Í kafla 14.8.1 er fjallað um heildstætt skipulag friðlýsinga með uppbyggingu nets verndarsvæða. Þetta á ekki hvað síst við um vernd tegunda og vistgerða. Aðferðin felur í sér að verndin er ákveðin á grundvelli vísindalegrar þekkingar á ástandi lífríkis og mats á verndarþörf og verndargildi og út frá því er staðsetning og umfang endanlegra verndarsvæða ákveðin. Þarna verður um að ræða val á milli mögulegra svæða, mismikið eftir því hversu stóran hluta svæða af viðkomandi gerð þarf að vernda. Þessi aðferð felur því í sér sveigjanlegra stjórntæki en hefðbundin friðlýsing svæða.

Form ákvörðunar um friðlýsingu

Nefndin leggur til að ákvarðanir um friðlýsingar verði að meginstefnu áfram teknar í formi stjórnvaldsfyrirmæla, þ.e. auglýsinga eins og nú er eða reglugerða. Hins vegar telur nefndin að útgáfa stjórnvaldsfyrirmælanna eigi að fela í sér stjórnvaldsákvörðun gagnvart landeigendum og öðrum sem eiga sérstakra og verulegra hagsmuna að gæta og að við undirbúning hennar verði því gætt ákvæða stjórnsýslulaga. Í nýjum lögum mætti jafnframt tiltaka þau sjónarmið sem leggja skal til grundvallar ákvörðun og meðal annars árétta skyldu til að taka mið af hagsmunum landeigenda og þeirri starfsemi sem stunduð er á viðkomandi svæði. Telur nefndin einnig hugsanlegt að í tilviki einstakra friðlýsingaflokka yrði samþykki landeigenda gert að skilyrði fyrir friðlýsingu, t.d. vegna stofnunar þjóðgarða. Gera yrði ráð fyrir að ákvörðun um friðlýsingu geti í einhverjum tilvikum takmarkað eignarréttindi landeigenda í þeim mæli að bótaskylt væri og telur nefndin ákjósanlegt að kveðið sé sérstaklega á um þennan bótarétt í nýjum lögum. Heimild til eignarnáms vegna friðlýsinga þarf áfram að vera í náttúruverndarlögum.

Sú flokkun friðlýstra svæða sem lögð er til í kafla 14.8.2 miðar að því að flokkarnir endurspegli hver um sig með skýrari hætti markmið verndarinnar. Einnig væri ákjósanlegt að í náttúruverndarlögum yrði settur rammi um réttaráhrif friðlýsingar fyrir hvern flokk. Þetta ætti að auðvelda undirbúning friðlýsingar og eftir atvikum samkomulag við landeigendur. Við framkvæmd friðlýsinga væri einnig mögulegt að nota styrkveitingar sem hvata, þannig að verndun svæða fylgdu greiðslur til landeigenda. Þetta myndi gera það eftirsóknarverðara að taka þátt í verndaraðgerðum og auðvelda val heppilegra svæða í net verndarsvæða.

Nefndin telur aðkallandi að skýr ákvæði verði í nýjum lögum um heimildir til að veita undanþágur frá ákvæðum friðlýsinga, sbr. kafla 15.2.2, og þá jafnframt um það hvaða forsendur geti réttlætt slíkar undanþágur.

Aðkoma sveitarfélaga

Nefndin er sammála um mikilvægi þess að friðlýsingar séu ákveðnar í góðri sátt allra þeirra aðila sem þær varða en ítrekar þó að þær verður að ákveða á forsendum náttúrunnar sjálfrar og sjálfbærrar þróunar. Einnig verður raunverulegt hagsmunamat að liggja til grundvallar ákvörðunum þar sem til skoðunar koma bæði hagsmunir einstaklinga og almennings. Enda þótt sveitarfélögin fari með skipulagsgerð og hafi þar með víðtækt ákvörðunarvald um landnotkun innan umdæma sinna er nauðsynlegt að þau taki tilhlýðilegt tillit til hagsmuna samfélagsins í heild til lengri tíma.[391] Telur nefndin að skýra þurfi ákvæði um aðkomu sveitarstjórna að undirbúningi friðlýsinga.

15.5.2 Afnám eða breyting friðlýsinga

Það er að mati nefndarinnar ákjósanlegt að náttúruverndarlög hafi að geyma reglur um það í hvaða tilvikum heimilt er að breyta eða fella niður friðlýsingu. Hér verður að gæta að því að ákvörðun um friðlýsingu er tekin með tiltekið markmið í huga og vegna þeirra hagsmuna, oft til langs tíma, sem bundnir eru við vernd viðkomandi svæðis. Telur nefndin því eðlilegt að þröngar heimildir séu til að afnema

391 Í þessu sambandi má benda á ummæli í drögum að frumvarpi til nýrra sveitarstjórnarlaga sem nýlega hafa verið kynnt. Þar er bent á nauðsyn þess að reglur um starfsemi sveitarstjórna feli í sér skýr skilaboð um ábyrgð þeirra gagnvart hagsmunum þjóðfélagsins í heild jafnhliða hagsmunum íbúa sveitarfélagsins. Drög að frumvarpi til sveitarstjórnarlaga. 23. janúar 2011. Sjá slóðina: http://www.innanrikisraduneyti.is/verkefni-raduneytis/endurskodun_svlaga/

Eystrahorn.

friðlýsingu eða breyta henni þannig að dregið sé úr vernd viðkomandi svæðis eða það minnkað. Leggur nefndin til að þetta verði einungis heimilt þegar verndargildi viðkomandi svæðis er ekki lengur fyrir hendi eða hefur rýrnað svo að ekki eru lengur forsendur fyrir friðlýsingunni eða þegar mjög brýnir samfélagshagsmunir krefjast þess að friðlýsingu sé breytt eða hún felld niður. Einnig þarf löggjöfin að tryggja að við töku slíkrar ákvörðunar sé gætt varúðarreglu og að fram fari mat á áhrifum breytinganna.[392]

Hér þarf einnig að huga að skuldbindingum samkvæmt alþjóðasamningum. Í Ramsar-samningnum um votlendi sem hafa alþjóðlegt gildi er gert ráð fyrir því í 5. mgr. 2. gr. að aðildarríki hafi rétt til að þrengja mörk votlenda sem færð hafa verið á skrá yfir votlendi sem hafa alþjóðlegt gildi eða fella þau burt af skránni. Þetta verði hins vegar einungis gert ef brýnir þjóðarhagsmunir krefjast þess. Samningsaðilar Ramsarsamningsins hafa samþykkt ályktun þar sem þetta ákvæði er útfært og tiltekin eru viðmið sem leggja ber til grundvallar mati á því hvort brýnir þjóðarhagsmunir réttlæti slíka ákvörðun.[393] Þegar um er að ræða breytingar á verndarákvörðunum votlendissvæða, hvort sem það eru friðlýsingar eða ákvæði sérlaga, þarf sérstaklega að huga að þessu.[394]

392 Sjá hér Aðalheiður Jóhannsdóttir 2009. Þegar dregið er úr verndun náttúruverndarsvæða. *Afmælisrit: Björn Þ. Guðmundsson sjötugur 13. júlí 2009*, bls. 22.

393 Ályktun samningsaðila nr. VIII.20 frá 2002 um 5. mgr. 2. gr. og 2. mgr. 4. gr. samningsins.

394 Sjá um þetta Aðalheiður Jóhannsdóttir 2010. Breytingar á mörkum friðlýstra svæða með áherslu á Ramsarsvæði, *Náttúrufræðingurinn* 79, bls. 72.

16

Náttúruminjaskrá og náttúruverndar-áætlun

16. Náttúruminjaskrá og náttúruverndaráætlun

16.1 Náttúruminjaskrá

16.1.1 Ákvæði eldri laga um náttúruminjaskrá

Náttúruverndarlög nr. 48/1956

Í lögum um náttúruvernd nr. 48/1956 voru ákvæði um náttúruminjaskrá. Sagði í 27. gr. að náttúruverndarráð skyldi kynna sér eftir föngum náttúruminjar sem ástæða væri til að friðlýsa samkvæmt lögunum og semja skrá yfir þær. Við samningu skrárinnar væri rétt að hafa samvinnu við náttúruverndarnefndir í héruðum, sveitarstjórnir og áhugamenn og skyldi lýsa glögglega náttúruminjum sem friðlýsa ætti og hvert gildi friðlýsing myndi hafa. Þá sagði að á grundvelli skrárinnar skyldi semja áætlun um náttúruvernd og leggja mál fyrir náttúruverndarnefndir í þeirri röð sem ráðið teldi heppilegast. Hugmyndin að baki náttúruminjaskrá var því að skráin væri eins konar verkefnalisti og á grundvelli hennar væri svo gerð áætlun um aðgerðir næstu ára en umfang þeirra réðist fyrst og fremst af því hvaða fjármunum ráðið hefði úr að spila.[395]

Í lögunum var ekki beinlínis kveðið á um réttaráhrif þess að minjar væru færðar á náttúruminjaskrá en í 4. mgr. 27. gr. var kveðið á um úrræði í þeim tilvikum þegar ekki reyndust til fjármunir til að friðlýsa náttúruminjar sem æskilegt þætti að vernda. Ákvæðið heimilaði m.a. að landeiganda væri bannað að raska slíkum náttúruminjum að viðlagðri refsingu. Með hliðsjón af ummælum í greinargerð að baki lögunum verður að gera ráð fyrir að þarna hafi verið átt við minjar sem færðar hefðu verið á náttúruminjaskrá.[396]

Náttúruverndarlög nr. 47/1971

Í 28. gr. laga um náttúruvernd nr. 47/1971 var ákvæði um náttúruminjaskrá sem var sambærilegt ákvæði eldri laganna en nokkuð einfaldara. Þar sagði að náttúruverndarráð skyldi með aðstoð náttúruverndarnefnda kynna sér eftir föngum náttúruminjar sem ástæða væri til að friðlýsa, svo og lönd sem ástæða kynni að verða til að lýsa friðlönd eða leggja til þjóðgarða eða fólkvangs. Skyldi ráðið semja skrá um slíkar minjar og slík lönd. Um ákvæðið sagði í athugasemdum við frumvarp það er varð að lögum nr. 47/1971 að á náttúruminjaskrá skyldi færa alla þá

395 Sjá hér athugasemdir við 27. gr. í frumvarpi því er varð að lögum nr. 48/1956, Alþt. 1955, A-deild, þskj. 232, bls. 876.
396 Sama heimild.

Fagrifoss.

staði á landinu sem náttúruverndarráð teldi ástæðu til að friðlýsa hvort sem slík friðlýsing virtist framkvæmanleg að svo stöddu eða ekki.

Staðir eða minjar gátu komist á náttúruminjaskrá að frumkvæði náttúruverndarráðs, samkvæmt tillögum náttúruverndarnefnda eða eftir ábendingu einstaklinga. Í athugasemdunum sagði einnig að náttúruverndarnefndir ættu síðan, hver á sínu svæði, að hafa vakandi auga með því að skráðum náttúruminjum yrði ekki raskað fyrirvaralaust.[397]

Lögin mæltu ekki fyrir um úrræði til að bregðast við slíkri röskun, sambærileg við þau sem heimiluð voru í 4. mgr. 27. gr. eldri laganna. Hins vegar var almennt ákvæði í 29. gr. um skyldu til að leita álits Náttúruverndarráðs vegna framkvæmda sem gátu valdið því að landið breytti varanlega um svip eða merkum náttúruminjum yrði spillt og um úrræði stjórnvalda ef út af því var brugðið. Einu fyrirmæli náttúruverndarlaga nr. 47/1971 um réttaráhrif skráningar á náttúruverndarskrá vörðuðu forkaupsrétt ríkisins að jörðum sem að hluta eða öllu leyti höfðu verið settar á skrána, að þeim aðilum frágengnum sem áttu forkaupsrétt samkvæmt jarðalögum.

Náttúruverndarlög nr. 93/1996

Í lögum um náttúruvernd nr. 93/1996 voru ítarlegri ákvæði um náttúruminjaskrá. Þar sagði að umhverfisráðherra gæfi út náttúruminjaskrá fjórða hvert ár og auglýsti hana í Stjórnartíðindum. Náttúruvernd ríkisins skyldi í samráði við Náttúrufræðistofnun Íslands sjá um öflun gagna og skráningu í náttúruminjaskrá og undirbúa útgáfu hennar. Náttúruverndarráði var falið að gera tillögur til ráðherra um svæði á náttúruminjaskrá og fjalla um skrána áður en hún væri gefin út. Í skránni skyldi skrá:

- öll náttúruverndarsvæði landsins, náttúrumyndanir,[398] lífverur, búsvæði þeirra og vistkerfi sem friðlýst hefðu verið samkvæmt lögunum
- náttúrumyndanir, lönd og lífverur, búsvæði þeirra og vistkerfi sem æskilegt væri að friðlýsa

Samkvæmt þessu skyldi skráin nú vera tvíþætt, þ.e. annars vegar geyma upplýsingar um friðlýstar minjar og hins vegar vera áfram verkefnalisti yfir minjar sem ástæða væri til að friða. Gert var ráð fyrir að umhverfisráðherra setti í reglugerð nánari ákvæði um skráningu náttúruminja en ekki er að sjá að hún hafi verið sett.

Ákvæði um réttaráhrif skráningar á náttúruminjaskrá voru sambærileg ákvæðum náttúruverndarlaga nr. 47/1971, þ.e. almennt ákvæði um framkvæmdir í 23. gr. og forkaupsrétt í 36. gr.

397 Alþt. 1969, A-deild, þskj. 617, bls. 2006.
398 Samkvæmt 26. gr. laganna töldust t.d. fossar, eldstöðvar, hellar og drangar til náttúrumyndana.

Í 2. gr. laganna voru skilgreind hugtökin *náttúruverndarsvæði* og *náttúruminjar*. Samkvæmt greininni féllu svæði og náttúrumyndanir á náttúruminjaskrá undir hugtakið náttúruverndarsvæði. Náttúruminjar tóku til náttúruverndarsvæða, náttúruvætta, lífvera, búsvæða þeirra og vistkerfa sem friðlýst höfðu verið eða ástæða var til að friðlýsa.

16.1.2 Ákvæði náttúruverndarlaga nr. 44/1999 um náttúruminjaskrá

Ákvæðunum um náttúruminjaskrá var enn breytt í núgildandi náttúruverndarlögum nr. 44/1999 og eru þau nú í tveimur greinum, 67. og 68. gr. Þær eru svohljóðandi:

> **67. gr.** *Náttúruminjaskrá.*
>
> Umhverfisráðherra skal gefa út heildstæða náttúruminjaskrá eigi sjaldnar en fimmta hvert ár og birta í Stjórnartíðindum. Birta má hvenær sem er ákvarðanir um ný svæði sem tekin eru á náttúruminjaskrá.
>
> Umhverfisstofnun skal í samráði við Náttúrufræðistofnun Íslands og hlutaðeigandi náttúrustofur og náttúruverndarnefndir sjá um undirbúning og öflun gagna vegna viðbóta við náttúruminjaskrá og heildarútgáfu hennar.
>
> **68. gr.** *Efni náttúruminjaskrár.*
>
> Í náttúruminjaskrá skulu vera sem gleggstar upplýsingar um:
>
> a. friðlýstar náttúruminjar,
>
> b. náttúruminjar sem ástæða þykir til að friðlýsa samkvæmt náttúruverndaráætlun, sbr. 65. gr.,
>
> c. aðrar náttúruminjar, þ.e. landsvæði, náttúrumyndanir og lífverur, búsvæði þeirra, vistgerðir og vistkerfi sem rétt þykir að vernda.
>
> Í náttúruminjaskrá skal lýst sérkennum náttúruminja og þýðingu þeirra fyrir náttúru landsins.
>
> Umhverfisráðherra getur í reglugerð sett nánari fyrirmæli um skráningu náttúruminja.

Af athugasemdum við greinarnar í frumvarpi því er varð að lögum nr. 44/1999 má ráða að gert hafi verið ráð fyrir að náttúruminjaskrá yrði gefin út í kjölfar samþykktar Alþingis á náttúruverndaráætlun samkvæmt 65. gr.[399] Tengsl þessara plagga eru ekki fyllilega skýr en þó virðist ljóst að náttúruminjar sem náttúruverndaráætlun tekur til skuli vera einn þáttur náttúruminjaskrár.[400] Rétt er að vekja athygli á að í c-lið 1. mgr. er fjallað um náttúruminjar sem rétt þykir „að vernda“ en ekki er þar notað orðið „að friðlýsa“ svo sem gert var í eldri lögum. Ekki er ljóst hvaða þýðingu þessi breyting hefur.

Ekki hefur verið sett reglugerð um skráningu náttúruminja á grundvelli 3. mgr. 68. gr. Reglugerð nr. 205/1973 um náttúruvernd sem sett var á grundvelli náttúruverndarlaga nr. 47/1971 er enn í gildi að því marki sem hún á stoð í núgildandi lögum. Í 25. gr. hennar segir að á náttúruminjaskrá skuli færa þær upplýsingar

399 123. lþ. 1998–1999, 528. mál, þskj. 848.
400 Sjá hér II. kafla almennra athugasemda frumvarps til laga um náttúruvernd. 123. lþ. 1998–1999, 528. mál, þskj. 848.

Klettaburkni (Asplenium viride).

um minjar og lönd, sem nauðsynlegar séu vegna varðveislu eða friðlýsingar, svo sem um eignar- og afnotarétt, æskileg mörk, náttúruverndargildi, aðsteðjandi hættur og æskilegar aðgerðir til verndar.

16.1.3 Réttaráhrif skráningar á náttúruminjaskrá

Hugtakið náttúruverndarsvæði er skilgreint í náttúruverndarlögum nr. 44/1999 á sama hátt og í lögum nr. 93/1996 og því teljast m.a. svæði og náttúrumyndanir á náttúruminjaskrá til náttúruverndarsvæða. Af þessu leiðir að ákvæði IV. kafla laganna um rekstur náttúruverndarsvæða tekur til svæða á náttúruminjaskrá óháð því hvort þau hafa verið friðlýst eða ekki.

Samkvæmt 38. gr. laganna er skylt að leita umsagnar og tilkynna Umhverfisstofnun um framkvæmdir þar sem hætta er á að spillt verði náttúruminjum á náttúruminjaskrá öðrum en friðlýstum minjum en um þær gilda strangari reglur. Ekki er í greininni ákvæði um það hvernig bregðast skuli við ef brotið er gegn þessari skyldu en þó er ekki útilokað að hægt sé að beita dagsektarákvæði 73. gr. Þar sem ekki er skýr heimild til stöðvunar framkvæmda hefur það þó takmarkaða þýðingu. Segja má að það sé raunar óljóst hvaða réttaráhrif umsögn Umhverfisstofnunar er ætlað að hafa.

Í 69. gr. er ákvæði um forkaupsrétt jarða á náttúruminjaskrá sem er sama efnis og eldri ákvæði um þetta.

Í viðauka II við lög um mat á umhverfisáhrifum er í þremur tilvikum fjallað um framkvæmdir á svæðum á náttúruminjaskrá og eru þær því tilkynningaskyldar samkvæmt 6. gr. laganna. Þetta eru nýir vegir utan þéttbýlis, mannvirki til að verjast rofi á strandlengjum og skolphreinsistöðvar.

Í skipulagsreglugerð er kveðið á um að í svæðis- og aðalskipulagi skuli auðkenna og gera grein fyrir náttúruverndarsvæðum, þar með töldum svæðum á náttúruminjaskrá.

Skráning á náttúruminjaskrá felur þannig í sér takmarkaða vernd, eða eins konar bráðabirgðavernd, þó ekki verði sagt að hún sé mjög virk. Skráningin leiðir fyrst og fremst til þess að skylt er að gæta varúðar að því er varðar framkvæmdir á svæðunum en jafnframt gilda ítarlegri ákvæði um eftirlit með þeim.

16.1.4 Útgáfa náttúruminjaskrár

Náttúruminjaskrá var síðast gefin út 1996 og var það sjöunda útgáfa skrárinnar.[401] Svæði á skránni eru 402 talsins, þar af eru 74 friðlýst samkvæmt náttúruverndarlögum nr. 47/1971 og þrjú svæði friðuð samkvæmt öðrum lögum. Svæði á skránni sem ekki höfðu enn verið friðlýst eru 325 og hafði þeim fjölgað frá fyrri útgáfu

401 Skráin var þó birt í Stjórnartíðindum árið 1995, sbr. augl. nr. 631/1995. Smávægilegar breytingar voru gerðar á skránni með augl. nr. 78/2002 og augl. nr. 619/2011.

um 74. Frá útgáfu skrárinnar hafa 31 svæði verið friðlýst og á sjö svæðum hefur mörkum verið breytt eða svæðið stækkað.[402]

16.2 Náttúruverndaráætlun

16.2.1 Almennt

Ákvæði um gerð náttúruverndaráætlunar voru nýmæli í náttúruverndarlögum nr. 44/1999. Í 65. gr. er kveðið á um skyldu umhverfisráðherra til að láta vinna slíka áætlun eigi sjaldnar en á fimm ára fresti og leggja fyrir Alþingi. Samkvæmt 2. mgr. greinarinnar er það Umhverfisstofnunar, í samráði við Náttúrufræðistofnun Íslands, náttúrustofur og hlutaðeigandi náttúruverndarnefndir, að sjá um undirbúning og öflun gagna vegna áætlunarinnar. Í athugasemdum við greinina í frumvarpi því sem varð að lögum nr. 44/1999 eru ekki miklar upplýsingar um forsendur þessa nýmælis. Þó segir þar eftirfarandi:

> Alþingi tekur reglulega til umfjöllunar ýmsar áætlanir. Nægir þar að nefna áætlanir í samgöngu- og byggðamálum. Ekki þykir síður ástæða til að Alþingi fjalli sérstaklega um náttúruvernd. Mundi það og leiða til aukinnar umræðu um náttúruverndarmál á Alþingi og víðar í þjóðfélaginu og þannig stuðla að aukinni þekkingu og skilningi á þeim málum.[403]

Í 66. gr. er fjallað um efni áætlunarinnar og þær forsendur sem liggja skulu henni til grundvallar. Segir í 2. mgr. að við gerð áætlunarinnar skuli m.a. taka tillit til:

- menningarlegrar og sögulegrar arfleifðar,
- nauðsynjar á endurheimt vistgerða,
- nýtingar mannsins á náttúrunni,
- ósnortinna víðerna.

Samkvæmt 3. mgr. skal miðað við að þau svæði sem áætlunin tekur til:

- hýsi sjaldgæfar tegundir eða tegundir í útrýmingarhættu,
- séu óvenju tegundarík eða viðkvæm fyrir röskun,
- séu nauðsynleg til viðhalds sterkra stofna mikilvægra tegunda,
- hafi verulegt vísinda-, félags-, efnahags- eða menningarlegt gildi,
- séu mikilvæg fyrir viðhald náttúrulegra þróunarferla,
- hafi alþjóðlegt náttúruverndargildi,
- séu einkennandi fyrir náttúrufar viðkomandi landshluta.

Náttúruverndaráætlun hefur verið afgreidd af hálfu Alþingis í formi þingsályktunar, þar sem Alþingi ályktar að á næstu fimm árum skuli unnið að þeim verkefnum sem áætlunin tekur til. Þingsályktanir eru fyrst og fremst viljayfirlýsingar Alþingis og fela því ekki í sér réttarskapandi ákvarðanir á sama hátt og lög. Í nefndaráliti meiri hluta umhverfisnefndar um þingsályktunartillögu um náttúruverndaráætlun 2009–2013 er einmitt áréttað að áætlunin sé viljayfirlýsing um tiltekna

402 Sjá heimasíðu Umhverfisstofnunar http://ust.is/Natturuvernd/Natturuminjaskra/nr/2745
403 123. lþ. 1998–1999, 528. mál, þskj. 848.

framkvæmdaáætlun og að samþykkt hennar feli í sér að unnið verði að friðlýsingu þeirra svæða sem áætlunin nái til en sé ekki lokaákvörðun um friðlýsinguna.[404] Af þessu leiðir að réttaráhrif þess að svæði er tekið á náttúruverndaráætlun eru engin umfram það sem leiðir af skráningu þess á náttúruminjaskrá. Í þessu sambandi ber að hafa í huga að svæði á náttúruverndaráætlun hafa ekki endilega verið tekin á náttúruminjaskrá.

16.2.2 Náttúruverndaráætlun 2004–2008

Í athugasemdum við tillögu til þingsályktunar um náttúruverndaráætlun 2004–2008 segir að einn helsti ávinningur af gerð náttúruverndaráætlunar sé að lögð sé fram skýrari stefnumörkun (forgangsröðun) við náttúruvernd en áður á grundvelli faglegra sjónarmiða. Annar ávinningur sé efling lýðræðislegrar umræðu um náttúruvernd og framkvæmd hennar.[405] Bent er á að friðlýsing sé vandasamt ferli sem krefjist samkomulags við eigendur og notendur lands og viðkomandi sveitarfélög. Náttúruverndaráætlun þurfi að taka tillit til þessa og forgangsraða svæðum út frá þeim forsendum sem yfirvöld umhverfismála telja brýnastar.

Undirbúningur og efni áætlunarinnar

Í athugasemdum við þingsályktunartillöguna kemur fram að áætlunin hafi verið unnin í tveimur áföngum. Fyrst hafi verið unnin ítarleg tillaga að náttúruverndaráætlun á vegum Umhverfisstofnunar í samvinnu við Náttúrufræðistofnun og aðrar fagstofnanir og gerði sú tillaga ráð fyrir að 75 svæði yrðu vernduð. Ekki var sett fram forgangsröðun á friðlýsingu svæðanna. Til grundvallar tillögu Umhverfisstofnunar lágu tvær skýrslur Náttúrufræðistofnunar Íslands, *Verndun tegunda og svæða* og *Verndun jarðminja á Íslandi*. Auk þess var leitað eftir tillögum og ábendingum frá stofnunum og sveitarfélögum. Á grundvelli þessa undirbúnings var svo unnin tillaga um friðlýsingu fjórtán svæða. Drög umhverfisráðuneytisins að áætluninni voru kynnt á umhverfisþingi árið 2003.

Í áætluninni ber þrjú verkefni hæst:

- að koma á heildstæðu neti verndaðra fuglasvæða með alþjóðlegt verndargildi
- stækkun þjóðgarða
- stofnun Vatnajökulsþjóðgarðs

Auk þess var gert ráð fyrir að unnið yrði að friðlýsingu nokkurra svæða þar sem er að finna sjaldgæfar plöntutegundir, náttúrulegan birkiskóg og sérstæðar jarðmyndanir.

Framkvæmd náttúruverndaráætlunar 2004–2008

Í athugasemdum við þingsályktunartillögu um náttúruverndaráætlun 2004–2008 segir að vinna við friðlýsingu svæða á áætluninni muni krefjast mikillar og náinnar samvinnu og samráðs við hagsmunaaðila. Við framkvæmd náttúruverndaráætlunar verði lögð áhersla á að kynning og samráð fari fram eins snemma í ferlinu og hægt sé og að þeir aðilar sem teljist hafa sérstakra hagsmuna að gæta verði skil-

404 138. lþ. 2009–2010, 200. mál, þskj. 375.
405 130. lþ. 2003–2004, 477. mál, þskj. 716.

greindir eins fljótt og auðið er. Þetta auki líkur á að sátt náist um friðlýsingu.

Framkvæmd áætlunarinnar gekk ekki eins og ráð hafði verið fyrir gert. Þegar þingsályktunartillaga að næstu náttúruverndaráætlun, þ.e. fyrir tímabilið 2009–2013, var fyrst lögð fyrir Alþingi í árslok 2008 hafði einungis verið friðlýst eitt svæði, Guðlaugstungur, af þeim 14 sem fyrri áætlunin tók til auk þess sem Vatnajökulsþjóðgarður hafði verið stofnaður. Eitt svæði til viðbótar hefur verið friðlýst síðan, Vatnshornsskógur, og einnig er hafin friðlýsing Álftaness og Skerjafjarðarsvæðisins með friðlýsingu Gálgahrauns og strandsvæða innan Garðabæjar.

Lambagras (Silene acaulis) í Skaftafelli, Vatnajökulsþjóðgarði.

16.2.3 Náttúruverndaráætlun 2009–2013

Þingsályktun um náttúruverndaráætlun 2009–2013 var samþykkt á Alþingi 2. febrúar 2010. Hún tekur til 11 svæða og er tilgangur hennar „að koma upp neti verndarsvæða, byggðu á faglegum forsendum, til þess að tryggja verndun landslags, náttúru og líffræðilegrar fjölbreytni, þess sem sérstætt er í náttúru landsins, fágætt eða í hættu og að friða náttúruleg landsvæði til náttúruverndar, vísindarannsókna, vöktunar og útivistar“.[406] Tekið er fram að náttúrustofur skuli koma að undirbúningi og framkvæmd náttúruverndaráætlana í samræmi við margháttað hlutverk þeirra samkvæmt lögum.

Í áætluninni er lögð meginhersla á tegundir lífvera í hættu, bæði plantna og dýra, friðun ákveðinna svæða þar sem þessar tegundir finnast og fágætar og verðmætar vistgerðir á hálendinu. Þeim svæðum og tegundum lífvera sem áætlunin tekur til er skipt í fimm flokka:

1. plöntusvæði
2. dýrasvæði
3. vistgerðir á hálendinu
4. jarðfræðisvæði
5. tegundir plantna og dýra

Auk þess er gert ráð fyrir að unnið verði áfram að friðlýsingu þeirra svæða sem eru á fyrri náttúruverndaráætlun.

Undirbúningur

Undirbúningur náttúruverndaráætlunar 2009–2013 var í höndum starfshóps sem skipaður var forstjórum Náttúrufræðistofnunar Íslands og Umhverfisstofnunar og sérfræðingi frá umhverfisráðuneyti. Auk þess unnu starfsmenn beggja stofnana að undirbúningnum. Ekki var haft sérstakt samráð við náttúrustofur eða náttúru-

406 Þingsályktun um náttúruverndaráætlun 2009–2013. 138. lþ. 2009–2010, 200. mál, þskj. 654.

verndarnefndir svo sem gert er ráð fyrir í 2. mgr. 65. gr. nvl. en viðeigandi sveitarfélög voru höfð með í ráðum.

Stuðst var við sömu sjónarmið og lágu til grundvallar fyrstu áætluninni og byggt á skipulegri greiningu á tiltækum upplýsingum í gagnagrunnum Náttúrufræðistofnunar Íslands um tegundir, vistgerðir og jarðfræði landsins. Vinna við áætlunina var kynnt á umhverfisþingi árið 2007.[407]

Í áætluninni er lögð áhersla á samvinnu Umhverfisstofnunar og Náttúrufræðistofnunar Íslands við afmörkun landsvæða og um friðlýsingarskilmála. Bent er á mikilvægi þess að markmið friðlýsingar, afmörkun svæðis og friðlýsingarskilmálar, sem fela í sér kvaðir eða takmarkanir á athöfnum manna, séu skýr þegar rætt er við landeigendur og aðra hagsmunaaðila.[408]

Framkvæmd náttúruverndaráætlunar 2009–2013

Eitt svæði á náttúruverndaráætlun 2009–2013 hefur verið friðlýst en það er búsvæði tjarnarklukku (*Agabus uliginosus*) á Hálsum í Djúpavogshreppi, sbr. auglýsingu nr. 266/2011.

16.2.4 Framkvæmd náttúruverndaráætlunar

Í athugasemdum við tillögu til þingsályktunar um náttúruverndaráætlun 2009–2013 segir að reynsla af framkvæmd fyrstu áætlunarinnar sýni að vinna þurfi markvissar að þeirri stefnumörkun sem sett er fram í náttúruverndaráætlunum en einnig sé nauðsynlegt að skoða framkvæmdina reglulega út frá viðræðum við landeigendur og sveitarfélög og hugsanlegum breyttum forsendum.[409] Í umræðu á Alþingi um tillöguna kom fram gagnrýni á það hversu hægt hefði gengið að hrinda fyrri áætluninni í framkvæmd.[410]

Starfshópur um ferli og framkvæmd náttúruverndaráætlunar

Í kjölfar umræðunnar á Alþingi um náttúruverndaráætlun fól umhverfisráðherra starfshópi að fara yfir ferli og framkvæmd náttúruverndaráætlunar og skilaði hann greinargerð í maí 2010. Var hópnum ætlað að kanna hvaða áherslubreytingar þyrftu að eiga sér stað og hvort og þá hvaða verkfæri þyrftu að vera til staðar, s.s. fjármagn, lagabreytingar eða annað til að náttúruverndaráætlun næði fram að ganga innan þess tíma sem henni er markaður. Jafnframt skyldi tekið til skoðunar hvernig tryggja mætti samráð við heimamenn í friðlýsingarferlinu og hvernig slíku samráði yrði háttað. Taldi starfshópurinn mikilvægt að allt ferli friðlýsinga yrði endurskoðað og sérstaklega yrðu skoðaðar leiðir sem væru til þess fallnar að meiri sátt næðist um friðlýsingu hjá landeigendum, sveitarfélögum og öðrum hagsmunaaðilum þannig að þeir gætu haft meira frumkvæði um þau svæði sem ráðgert væri að friðlýsa á þeirra heimaslóðum. Var í þessu sambandi bent á leiðir Svía við friðlýsingu í samræmi við Natura 2000 vinnuna. Starfshópurinn lagði til að umhverfisráðherra fæli nefnd sem vinnur að endurskoðun náttúruverndarlaga að skoða sérstaklega það fyrirkomulag sem nú er í náttúruverndarlögum, sbr. 65. og

407 Sama heimild.
408 Sama heimild.
409 138. lþ. 2009–2010, 200. mál, þskj. 224.
410 Sjá t.d. ræðu Sivjar Friðleifsdóttur á 27. fundi, 17. nóv. 2009.

66. gr. laganna, með það að leiðarljósi að markmið náttúruverndarlaga nái fram að ganga og að sátt og skilningur skapist um nauðsyn verndunar.[411]

Bréf umhverfisráðherra til nefndar um endurskoðun náttúruverndarlaga

Í framhaldi af þessu sendi umhverfisráðherra nefnd um endurskoðun náttúruverndarlaga bréf, dags. 14. júní 2010, og beindi því til nefndarinnar að taka sérstaklega til skoðunar það fyrirkomulag sem felst í 65. og 66. gr. náttúruverndarlaga, meta hvort markmiðum laganna sé best fyrir komið með þeim hætti og leggja fram tillögur um breytingar ef ástæða sé talin til.

16.3 Niðurstaða nefndarinnar

16.3.1 Inngangur

Í hvítbókinni hefur verið fjallað um heildstætt skipulag friðlýsinga með uppbyggingu nets verndarsvæða. Þetta á ekki hvað síst við um vernd tegunda og vistgerða. Ákvörðun um friðlýsingu eða annars konar vernd er tekin á grundvelli vísindalegra upplýsinga um ástand, verndargildi og verndarþörf og út frá þeim er staðsetning og umfang verndarsvæða ákveðin. Þarna verður í mörgum tilvikum um að ræða val á milli mögulegra verndarsvæða og þessi aðferð felur því í sér sveigjanlegra stjórntæki en hefðbundin friðlýsing svæða. Í samræmi við þetta var þeirri afstöðu nefndarinnar lýst í kafla 15.5.1 að ákvörðun um friðlýsingu ætti að taka með stjórnvaldsfyrirmælum, þ.e. auglýsingu eða reglugerð, sem fæli að jafnaði í sér stjórnvaldsákvörðun gagnvart landeigendum og hagsmunaaðilum. Tekur nefndin þó fram að í tilviki sumra friðlýsingaflokka kunni að vera ástæða til að kveða svo á að samþykki landeigenda sé forsenda friðlýsingar, t.d. við stofnun þjóðgarða.

Þessar hugmyndir leiða af sér að ástæða er til að endurskoða ákvæði náttúruverndarlaga um náttúruminjaskrá og náttúruverndaráætlun. Nefndin telur þó rétt að halda í meginatriðum þeirri skipan núgildandi laga að gefa út náttúruminjaskrá og setja saman áætlun til nokkurra ára í senn, með svipuðum hætti og nú er gert með náttúruverndaráætlun, þar sem sett er fram forgangsröðun verndunarverkefna. Nefndin leggur til að um þessa áætlun verði notað orðið framkvæmdaáætlun í stað náttúruverndaráætlunar. Framangreint skipulag fellur vel að þeim aðferðum sem helst er beitt í náttúruvernd víða um lönd, þ.e. að skilgreina og skrásetja náttúruverðmæti sem rétt þykir að standa vörð um og síðan tryggja verndun þeirra með skipulegum hætti. Það er þó álit nefndarinnar að nauðsynlegt sé að skýra betur mismunandi tilgang náttúruminjaskrár og náttúruverndaráætlunar sem og samspil þessara gagna. Einnig er nauðsynlegt að kveða skýrt á um þau sjónarmið sem leggja skal til grundvallar við val á svæðum eða öðrum náttúruminjum bæði á náttúruminjaskrá og einnig forsendur fyrir vali minja á framkvæmdaáætlun. Þá þarf að mati nefndarinnar að skerpa ákvæði um réttaráhrif þess að svæði séu færð á náttúruminjaskrá og þess að þau séu tekin á framkvæmdaáætlun.

411 Greinargerð til umhverfisráðherra vegna vinnu starfshóps um ferli og framkvæmd náttúruverndaráætlunar, 19. maí 2010.

16.3.2 Náttúruminjaskrá

Efni náttúruminjaskrár

Náttúruminjaskrá er skrá yfir náttúruminjar og leggur nefndin til að hún hafi að geyma þrjá hluta:

1. Skrá yfir friðlýstar náttúruminjar flokkaðar eftir friðlýsingarflokkum (sbr. kafla 14.8).
2. Skrá yfir þær náttúruminjar sem ákveðið hefur verið að setja á framkvæmdaáætlun (náttúruverndaráætlun) um verndun á næstu árum.
3. Skrá yfir aðrar náttúruminjar sem ástæða þykir til að friðlýsa eða veita annars konar vernd.

Fyrsti hlutinn (A-hluti) yrði þá heildarskrá yfir friðlýstar náttúruminjar á Íslandi og hefði að geyma aðgengilegar upplýsingar um þær, þar á meðal lýsingar á minjunum og verndargildi þeirra, skýra afmörkun svæða, forsendur fyrir ákvörðun um vernd minjanna og helstu takmarkanir á nýtingu og umferð sem friðlýsing hefur í för með sér.

Annar hluti náttúruminjaskrár (B-hluti) fæli í sér lista yfir þau svæði og aðrar náttúruminjar sem ákveðið hefði verið að setja í forgang um verndun með því að taka þær á framkvæmdaáætlun. Þetta væru minjar úr þriðja hluta skrárinnar og svæði sem falla vel í net verndarsvæða sem verið er að byggja upp. Í B-hluta ætti m.a. að gera grein fyrir forsendum fyrir vali náttúruminja á áætlunina.

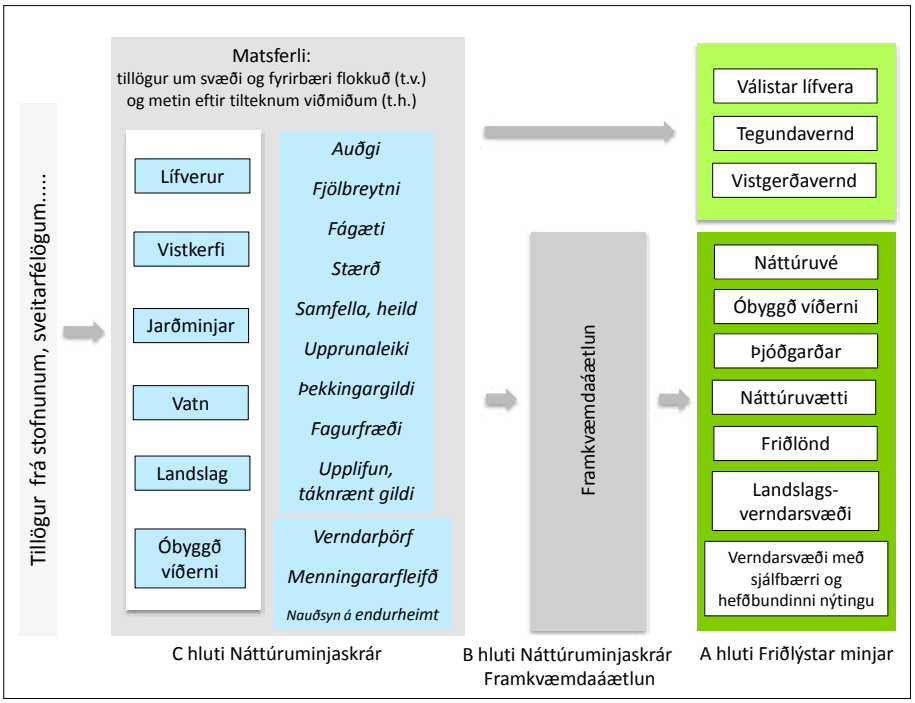
Þriðji hluti skrárinnar (C-hluti) yrði skrá yfir náttúruminjar sem ástæða þykir til að vernda með einhverjum hætti. Við val minjanna á skrána yrði stuðst við tiltekin sjónarmið sem fram kæmu í náttúruverndarlögum. C-hlutinn hefði að geyma lýsingu á minjunum og verndargildi þeirra, þ.e. rökstuðning fyrir verndun þeirra miðað við bestu þekkingu á hverjum tíma, aðsteðjandi hættur og fleira.

Val svæða og annarra náttúruminja á C-hluta náttúruminjaskrár

Til grundvallar vali svæða og annarra náttúruminja á C-hluta náttúruminjaskrár ætti að liggja mat á verndargildi þeirra og verndarþörf. Nefndin telur nauðsynlegt að í endurskoðuðum náttúruverndarlögum verði kveðið á um sjónarmið sem litið skal til við þetta val.

Þau gætu m.a. lotið að eftirfarandi þáttum:

- auðgi eða fjölbreytni svæðisins
- hvort það hafi að geyma fágæt náttúrufyrirbæri
- hvort um sé að ræða víðáttumiklar og samfelldar heildir
- hvort verndun þess sé mikilvæg til að varðveita heildarmynd af viðkomandi minjaflokki
- hversu upprunalegt og ósnortið það er
- þekkingargildi
- fagurfræðilegt gildi og upplifunargildi
- táknrænt eða tilfinningagildi
- verndarþörf
- menningargildi
- nauðsyn á endurheimt



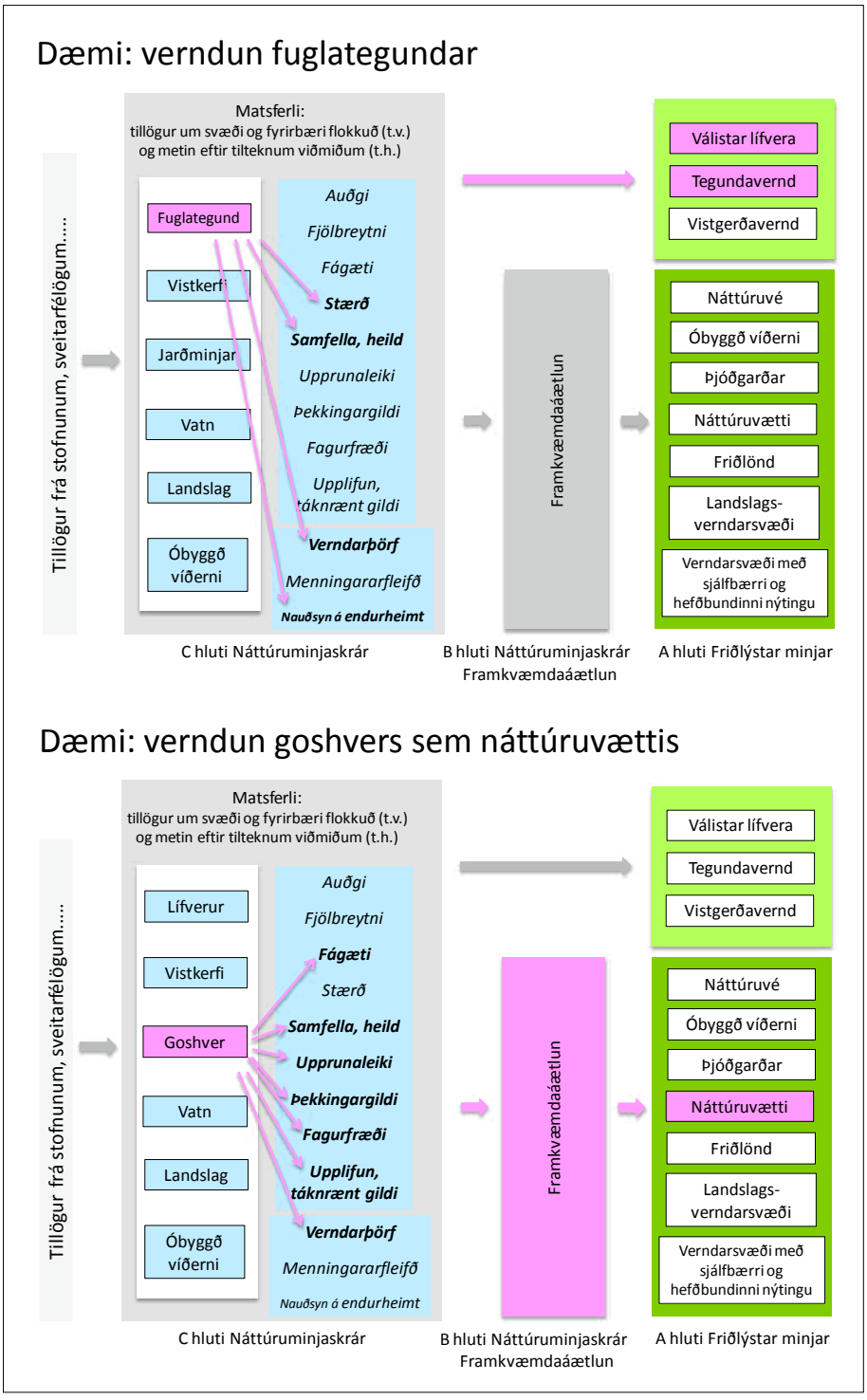
Að því er varðar tegundavernd ættu válistar tegunda að tengjast náttúruminjaskrá þannig að í skránni kæmi fram staða tegunda sem standa höllum fæti. Þetta gæti náð til tegunda sem eru *í bráðri hættu*, *í hættu* og *í yfirvofandi hættu* samkvæmt válistum. Í kafla 14.8.3 kemur fram sú afstaða nefndarinnar að mikilvægt sé að válistarnir fái réttarlega þýðingu á þann hátt að alvarleg staða tegundar á válista leiði sjálfkrafa til ákvarðanatöku um aðgerðir til verndar tegundinni. Þar er einnig lagt til að sett verði í náttúruverndarlög viðmið um ákjósanlega verndarstöðu tegunda sem athafnaskylda yrði tengd við þannig að ef ástand tegundar víkur verulega frá viðmiðinu beri stjórnvöldum skylda til að grípa til verndaraðgerða í samræmi við ákvæði laganna. Eðlilegt væri að þær tegundir sem eru í hættu á að lenda undir viðmiði væru teknar á náttúruminjaskrá. Meðal annarra sjónarmiða sem gætu haft þýðingu um mat á því hvort tegund skuli færð á náttúruminjaskrá mætti nefna hvort hún sé ábyrgðartegund eða hvort um er að ræða sérstakt íslenskt afbrigði.

Á sama hátt hefur nefndin bent á mikilvægi þess að viðmið vistgerðarverndar séu útfærð með skýrari hætti í náttúruverndarlögum. Þau ætti að tengja náttúruminjaskrá með sama hætti og viðmið um ákjósanlega verndarstöðu tegunda. Önnur sjónarmið sem beita má við mat á því hvort tiltekna vistgerð eigi að setja á náttúruminjaskrá gætu lotið að því hvort vistgerðin er mikilvæg fyrir tegundir sem standa höllum fæti og hvort vistgerðin er sjaldgæf annars staðar en á Íslandi og því sérstök ábyrgð á vernd hennar hér.

16.3.3 B-hluti náttúruminjaskrár – framkvæmdaáætlun

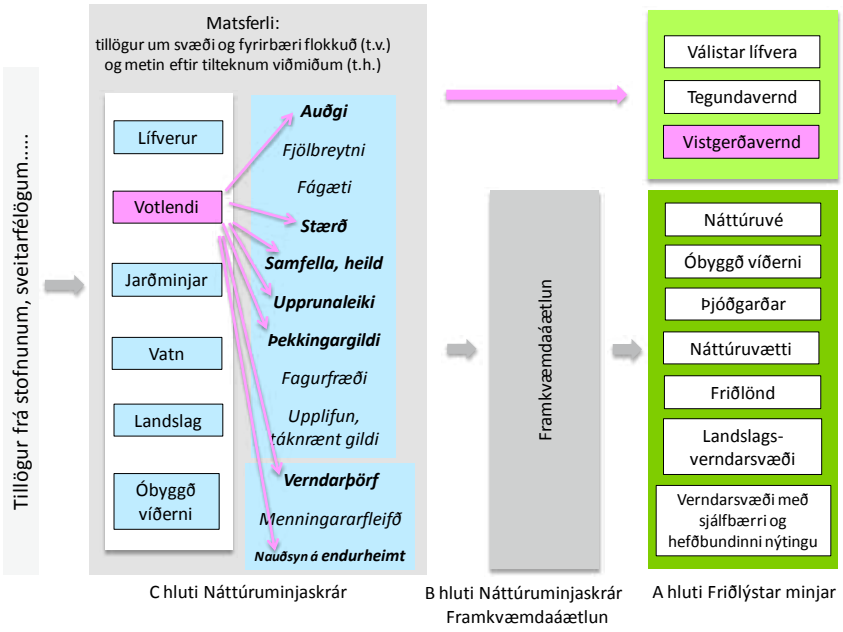
Stefnumótun Alþingis eða framkvæmdaáætlun ráðherra?

Nefndin telur að B-hluti náttúruminjaskrár, framkvæmdaáætlun, eigi að fela í sér lista yfir forgangsverkefni að því er varðar friðlýsingu eða annars konar vernd. Nefndin ræddi það fyrirkomulag núgildandi laga að náttúruverndaráætlun sé lögð fyrir Alþingi og velti fyrir sér kostum þess og göllum. Í umræðum um þær

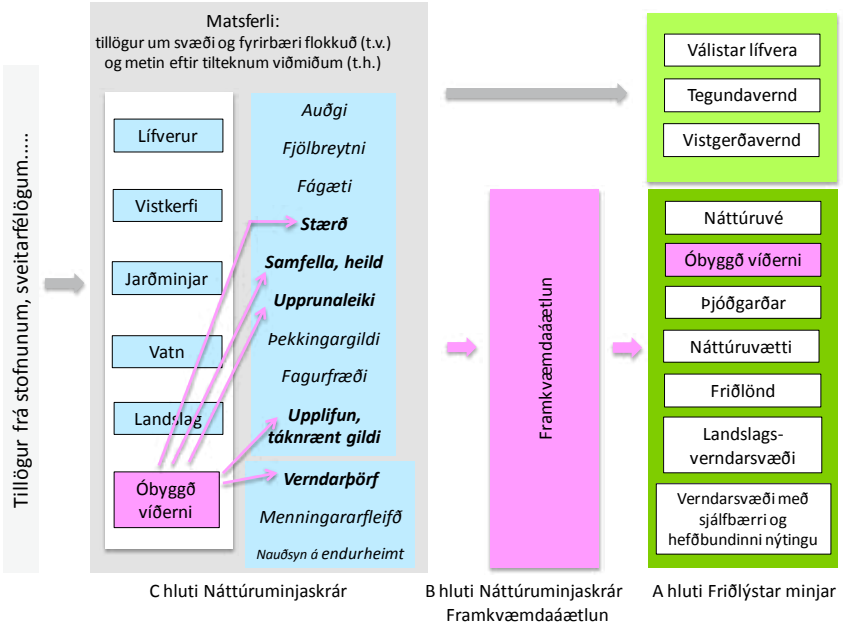


tvær náttúruverndaráætlanir sem samþykktar hafa verið á Alþingi hefur komið í ljós að nokkurs misskilnings gætir um eðli náttúruverndaráætlunar og réttaráhrif. Þetta hefur skapað óþarfar deilur um áætlunina. Þau rök sem færð hafa verið fram fyrir því fyrirkomulagi að leggja náttúruverndaráætlun fyrir Alþingi lúta fyrst og fremst að því að það stuðli að almennri umræðu um stefnumótun í náttúruvernd og í stuðningi Alþingis við hana felist betri trygging fyrir því að nauðsynlegir fjármunir fáist til þeirra verkefna sem á áætluninni eru. Annað fyrirkomulag

Dæmi: verndun votlendisvistgerðar



Dæmi: verndun óbyggðs víðernis



sem mætti hugsa sér er að líta á náttúruverndaráætlun sem framkvæmdaáætlun þeirrar ríkisstjórnar sem við völd er hverju sinni. Sé þessi afstaða tekin væri jafnvel eðlilegra og einfaldara í framkvæmd að áætlunin væri alfarið á könnu sitjandi ríkisstjórnar og þá þannig að umhverfisráðherra bæri alla ábyrgð á áætluninni eða eftir atvikum að hún þyrfti samþykki ríkisstjórnarinnar í heild. Til dæmis er það finnska umhverfisráðuneytið sem ber ábyrgð á gerð náttúruverndaráætlunar þar í landi og hún skal síðan lögð fyrir ríkisstjórn til samþykktar, sbr. 8. gr. finnsku náttúru-

Dyrhólaey.

verndarlaganna. Segja má að sú breyting á undirbúningi friðlýsinga sem nefndin leggur til feli í sér rök fyrir þessu fyrirkomulagi. Nefndin tekur þó ekki endanlega afstöðu til þessa atriðis.

Val svæða og annarra minja á framkvæmdaáætlun

Við undirbúning þeirra náttúruverndaráætlana sem samþykktar hafa verið til þessa hefur verið byggt á heildstæðu mati á íslenskum náttúruverðmætum og mikilvægi þeirra í íslensku og alþjóðlegu samhengi og leitast við að koma upp skipulögðu neti friðlýstra svæða. Með því móti er reynt að tryggja að minnsta kosti lágmarksvernd líffræðilegrar fjölbreytni, jarðminja og landslags. Hugmyndin er sú að netið sé byggt skipulega upp þannig að hvert nýtt svæði sem bætist við auki vernd innan hvers minjaflokks og tryggi með þeim hætti ákjósanlega verndarstöðu hvort sem um er að ræða t.d. tegundir, vistgerðir eða landslag. Nefndin telur að áfram eigi að byggja á þessum grunni og leggur áherslu á mikilvægi þess að skýrar faglegar forsendur liggi til grundvallar ákvörðunum um forgangsröðun minja og þar með hvaða minjar eru teknar á framkvæmdaáætlun hverju sinni. Í 66. gr. núgildandi laga er fjallað um efni náttúruverndaráætlunar og þar koma fram ýmis sjónarmið sem leggja skal til grundvallar við gerð áætlunarinnar. Þannig er gengið út frá því að svæði sem áætlunin gerir ráð fyrir að séu friðlýst:

- hýsi sjaldgæfar tegundir eða tegundir í útrýmingarhættu
- séu óvenjutegundarík eða viðkvæm fyrir röskun
- séu nauðsynleg til viðhalds sterkra stofna mikilvægra tegunda
- hafi verulegt vísinda-, félags-, efnahags- eða menningarlegt gildi
- séu mikilvæg fyrir viðhald náttúrulegra þróunarferla
- hafi alþjóðlegt náttúruverndargildi
- séu einkennandi fyrir náttúrufar viðkomandi landshluta

Að auki væri ástæða til að taka mið af eftirfarandi atriðum:

- Hætta á tjóni, þ.e. hversu líklegt það er að minjunum verði raskað. Hversu líklegt það er að möguleikinn á varðveislu þeirra glatist verði þær ekki friðlýstar fljótlega.

- Hvers konar minjum brýnast er að bæta í net verndarsvæða hverju sinni.
- Þekking sem fyrir hendi er um viðkomandi flokk náttúruminja. Það kann að vera rétt að leggja áherslu á þá flokka þar sem þekking er best og skilgreind aðferðafræði er fyrir hendi um mat og þar sem er til yfirlit um heildarverðmæti fyrir landið allt og hægt að meta hvert svæði í íslensku og alþjóðlegu samhengi.
- Verðmæti svæðisins miðað við önnur í sama flokki náttúruminja. Rétt væri að tryggja verndun verðmætustu svæðanna í hverjum meginflokki (þ.e. lífríki, jarðminjar, vatnafar, landslag, víðerni).
- Hversu miklar hindranir eru í vegi fyrir friðun (t.d. áform um aðra nýtingu svæðisins, eignarréttur o.s.frv.).

Nefndin telur að auk lýsinga á svæðunum eða minjunum ætti í áætluninni að gera grein fyrir forsendum fyrir vali þeirra og jafnframt þeim áhrifum, fjárhagslegum og félagslegum, sem áætlunin muni hafa í för með sér.

16.3.4 Réttaráhrif þess að náttúruminjar eru færðar á náttúruminjaskrá og á framkvæmdaáætlun

Minjar á náttúruminjaskrá

Réttaráhrifum þess að náttúruminjar eru færðar á náttúruminjaskrá samkvæmt gildandi lögum er lýst í kafla 16.1.3 hér að framan. Þar er m.a. bent á að skylda til að afla umsagnar Umhverfisstofnunar vegna framkvæmda þar sem hætta er á að spillt verði náttúruminjum á náttúruminjaskrá, sbr. 38. gr., sé ekki sérlega virkt verndarúrræði. Nefndin telur að tryggja þurfi betur vernd þessara minja. Það mætti hugsa sér að hér gilti sama fyrirkomulag og nefndin lagði til varðandi 37. gr. í frumvarpi til laga um breytingar á nvl. Þannig væru framkvæmdir sem gætu haft í för með sér rask minja á C-hluta náttúruminjaskrár ávallt háðar framkvæmdaleyfi og umsagnar krafist frá Náttúrufræðistofnun Íslands og viðkomandi náttúruverndarnefnd og eftir atvikum öðrum fagstofnunum sem búa yfir sérþekkingu á þeim minjum sem um ræðir. Umsögnin ætti að leiða í ljós hvort verndargildi svæðisins væri ógnað með framkvæmdunum. Þá væri heimilt að binda leyfi skilyrðum sem nauðsynleg þættu til að draga úr áhrifum framkvæmdarinnar.

Ef réttaráhrif náttúruminjaskrár verða aukin þarf að huga að reglum um það hvernig áform um að taka svæði á skrána eru kynnt fyrir landeigendum og öðrum þeim sem slík ákvörðun kann að snerta beint.

Minjar á framkvæmdaáætlun

Nefndin telur brýnt að um leið og minjar eru teknar á framkvæmdaáætlun öðlist þær tiltekna bráðabirgðavernd eða tímabundna vernd. Nánar er fjallað um þetta í kafla 14.8.4.

Tengsl við skipulagsáætlanir

Bent hefur verið á að nauðsynlegt sé að skýra stöðu náttúruverndaráætlunar gagnvart skipulagsáætlunum. Í frumvarpi nefndarinnar til laga um breytingar á nvl. sem hún skilaði umhverfisráðherra í desember 2010 er gert ráð fyrir að í skipulagsákvörðunum verði skylt að gera grein fyrir þeim svæðum innan skipulagssvæðisins sem njóta verndar samkvæmt lögum um náttúruvernd eða öðrum lögum, þar á meðal friðlýstum náttúruminjum, svæðum á náttúruminjaskrá og

Toppskarfur á hreiðri í Breiðafirði.

náttúruverndaráætlun og náttúrufyrirbærum sem njóta verndar samkvæmt 37. gr. nvl. Þessi skylda ætti a.m.k. að tryggja að til staðar sé gott yfirlit yfir skuldbindingar sem á sveitarfélaginu hvíla að því er varðar náttúruvernd á svæðinu. Það væri þó ástæða til að hnykkja á forgangi framkvæmdaáætlunar gagnvart skipulagsáætlunum þannig að tryggt væri að svæði sem komið væri á framkvæmdaáætlun yrði ekki ráðstafað til annarra nota.

16.3.5 Undirbúningur framkvæmdaáætlunar og framkvæmd hennar

Að mati nefndarinnar er vinnulag það sem beitt hefur verið við undirbúning náttúruverndaráætlunar og lýst er framar í þessum kafla skynsamlegt og ástæða til að halda því við undirbúning framkvæmdaáætlunar samkvæmt nýjum lögum. Val svæða og annarra náttúruminja á framkvæmdaáætlun þarf að byggjast á faglegum forsendum og styðjast við skýr sjónarmið sem fram koma í lögum. Nefndin telur ástæðu til að afmarka betur hlutverk og skyldur stofnana varðandi þetta verkefni og útfæra betur þátt náttúrustofa og náttúruverndarnefnda.

Meginástæða þess hversu hægt hefur gengið að hrinda náttúruverndaráætlun í framkvæmd er að mati nefndarinnar sú að ferli friðlýsinga hér á landi hefur verið mjög þungt í vöfum. Í kafla 15.5 er fjallað ítarlega um þetta og þar eru settar fram tillögur nefndarinnar til úrbóta varðandi þennan þátt.

16.3.6 Endurskoðun náttúruminjaskrár

Tryggja þarf með skýru lagaákvæði að náttúruminjaskrá sé endurskoðuð reglulega og endurútgefin. Á þessu hefur orðið misbrestur þrátt fyrir ákvæði 67. gr. nvl. Hugsanleg skýring á þessu er óskýrt samspil náttúruminjaskrár og náttúruverndaráætlunar samkvæmt núgildandi lögum. Ekki er óhugsandi að litið hafi verið svo á að náttúruverndaráætlun kæmi að einhverju leyti í stað náttúruminjaskrár. Skýrari ákvæði um hlutverk, stöðu og samspil þessara tveggja þátta ætti að leysa úr því vandamáli.

Þar sem tiltekin réttaráhrif yrðu bundin við skráningu minja á náttúruminjaskrá yrði að birta hana með formlegum hætti, t.d. með auglýsingu í Stjórnartíðindum. Það er svo útfærsluatriði hversu miklar upplýsingar sem tengjast minjum á skránni þarf að birta með þessum hætti. Hugsanlegt er að skráin yrði tengd gagnagrunni sem hefði að geyma viðbótarupplýsingar. Mikilvægt er að almenningur, fræðimenn og skipulagsyfirvöld hafi gott aðgengi að almennum upplýsingum og öðrum gögnum um svæði á náttúruminjaskrá, hvort sem er á A, B eða C hluta. Gögnin þurfa að vera á því formi að þau nýtist t.d. við skipulagsvinnu með nútíma tækni.

Nefndin leggur áherslu á nauðsyn þess að náttúruminjaskrá (sjöunda útgáfa 1996) verði endurskoðuð rækilega hið allra fyrsta og henni gefið það form sem ákveðið verður í nýjum náttúruverndarlögum. Endurskoðunin þarf m.a. að taka til þess að endurmeta verndargildi þeirra minja sem nú eru á skránni. Mat á verndargildi svæða hefur breyst með aukinni þekkingu og rannsóknir kunna að hafa leitt í ljós að einhver svæði á skránni hafi ekki hátt verndargildi þó þau hafi einhvern tíma verið talin hafa það. Þess ber þó að geta að reynslan hefur sýnt að nýjar rannsóknir staðfesta í flestum tilvikum verndargildi svæða á náttúruminjaskrá þó eitthvert misræmi kunni að vera að því er varðar mörk þeirra. Nefndin telur nauðsynlegt að setja í ný náttúruverndarlög bráðabirgðaákvæði þar sem kveðið verður á um tímamörk slíkrar heildarendurskoðunar náttúruminjaskrár.

17

Framandi tegundir

17. Framandi tegundir

17.1 Inngangur

Á síðustu öld bötnuðu samgöngur verulega og flutningar fólks og varnings um heiminn jukust að sama skapi. Þetta varð til þess að ýmsar tegundir plantna og dýra voru fluttar, ýmist viljandi eða óviljandi, út fyrir sín náttúrulegu heimkynni og til svæða sem áður voru þeim lokuð af líffræðilegum eða landfræðilegum orsökum.

Margar þessara aðfluttu tegunda hafa haft jákvæð áhrif á lífsafkomu manna og eru sumar þeirra notaðar í stórum stíl í landbúnaði, garðrækt, skógrækt eða til skrauts og yndisauka. Lítill hluti framandi tegunda hefur hins vegar orðið ágengur í nýjum heimkynnum, en það eru þær tegundir kallaðar sem ógna líffræðilegri fjölbreytni. Sumar þeirra geta valdið verulegu tjóni, umhverfislega, efnahagslega og heilsufarslega, auk þess sem þær geta dregið úr breytileika innan vistkerfa.[412]

17.2 Um 41. gr. nvl. nr. 44/1999

17.2.1 Orðalag ákvæðisins

Ákvæði 41. gr. náttúruverndarlaga fjallar um innflutning, ræktun og dreifingu lifandi lífvera. Í almennum athugasemdum við frumvarp það er varð að lögum nr. 44/1999 kemur fram að greinin sé nýmæli og eigi við um lífverur sem séu framandi í íslenskri náttúru.[413] Átt sé við dýra- og plöntutegundir sem ekki hafa unnið sér sess í flóru eða fánu landsins, svo og sveppi og örverur. Segir jafnframt að dæmin sanni að innfluttar lífverur geti valdið verulegum spjöllum í íslenskri náttúru. Nægi að nefna afleiðingar innflutnings minks á 20. öldinni. Bent er á skuldbindingar Íslands samkvæmt nokkrum alþjóðasamningum að því er varðar innflutning framandi lífvera, þ.e. samningi um líffræðilega fjölbreytni, samningi um verndun villtra plantna og dýra og lífsvæða í Evrópu og hafréttarsamningi Sameinuðu þjóðanna. Þessi ákvæði feli í sér skyldu til að koma í veg fyrir, draga úr eða hafa strangt eftirlit með því að fluttar séu inn erlendar tegundir sem ógna vistkerfum.

412 http://www.ni.is/stofnunin/erlent-samstarf/nobanis/MeiraumNOBANIS/
413 123. lþ. 1998–1999, 528. mál, þskj. 848, almennar athugasemdir, XI. kafli.

41. gr. náttúruverndarlaga hljóðar svo:

> **41. gr.** *Innflutningur, ræktun og dreifing lifandi lífvera.*
>
> Að því leyti sem ekki er kveðið á um í öðrum lögum, svo sem lögum nr. 54/1990, um innflutning dýra, getur ráðherra veitt leyfi fyrir innflutningi, ræktun og dreifingu lifandi framandi lífvera.
>
> Ráðherra skal í reglugerð kveða á um skráningu, innflutning, ræktun og dreifingu lifandi framandi lífvera hér á landi, sbr. þó 1. mgr. Þar má m.a. birta skrá yfir tegundir sem óheimilt er að flytja til landsins, svo og yfir tegundir sem heimilt er að rækta hérlendis og sleppa í villtri náttúru, þar með talið á skógræktarsvæðum.
>
> Ráðherra skipar til fjögurra ára nefnd sérfræðinga stjórnvöldum til ráðgjafar um innflutning, ræktun og dreifingu framandi lífvera. Skulu stjórnvöld leita umsagnar nefndarinnar og Umhverfisstofnunar áður en tekin er ákvörðun um innflutning, ræktun eða dreifingu nýrra tegunda lifandi lífvera. Í nefndinni skulu eiga sæti einn fulltrúi tilnefndur af Náttúrufræðistofnun Íslands, einn samkvæmt tilnefningu Rannsóknastofnunar landbúnaðarins, einn samkvæmt tilnefningu Líffræðistofnunar Háskóla Íslands og einn fulltrúi tilnefndur sameiginlega af Landgræðslu ríkisins og Skógrækt ríkisins. Ráðherra skipar formann nefndarinnar án tilnefningar.
>
> Ákvæði greinar þessarar taka ekki til lifandi smitefna, sbr. lög um ónæmisaðgerðir, nr. 38/1978, erfðabreyttra lífvera, sbr. lög um erfðabreyttar lífverur, nr. 18/1996, sjávarafla, sbr. lög um meðferð, vinnslu og dreifingu sjávarafurða, nr. 55/1998,[414] og þeirra tegunda sjávarspendýra sem lifa hér við land.

Efnislegt gildissvið 41. gr. nvl. nr. 44/1999 afmarkast af gildissviði ýmissa annarra laga eins og tekið er fram í greininni. Heimild umhverfisráðherra til að veita leyfi samkvæmt 1. mgr. er háð því að önnur lög taki ekki til slíks innflutnings, ræktunar og dreifingar. Ákvæðið er því uppfyllingarákvæði og grípur inn þar sem ákvæðum annarra laga sleppir. Að því marki sem það heyrir undir umhverfisráðherra getur hann ákveðið hvaða tegundir lífvera sé óheimilt að flytja til landsins, sbr. 2. mgr. greinarinnar. Í 4. mgr. eru tilteknar tegundir undanskildar gildissviði greinarinnar, þ.e. lifandi smitefni, erfðabreyttar lífverur, sjávarafli og sjávarspendýr sem lifa hér við land. Segja má að 41. gr. sé fremur óskýr m.a. vegna þess að ekki er sett fram almenn meginregla um leyfisskyldu vegna innflutnings og dreifingar framandi lífvera. Sé tekið mið af orðalagi ákvæðisins eins og það var í upphaflegu frumvarpi til nýrra náttúruverndarlaga og athugasemdum við hana má þó álykta að gengið hafi verið út frá því að slík meginregla gildi.[415] Á grundvelli 2. mgr. 41. gr. var gefin út reglugerð um innflutning, ræktun og dreifingu útlendra plöntutegunda árið 2000 og er fjallað um hana hér á eftir. Sambærileg reglugerð yfir dýrategundir hefur ekki verið gefin út.

17.2.2 Reglugerð um innflutning, ræktun og dreifingu útlendra plöntutegunda nr. 583/2000

Skömmu eftir gildistöku náttúruverndarlaga nr. 44/1999 gaf umhverfisráðherra út reglugerð á grundvelli 2. mgr. 41. gr. og tekur hún til innflutnings, ræktunar og dreifingar útlendra plöntutegunda hér á landi annarra en þeirra sem notaðar

414 Heiti laganna var breytt með lögum nr. 143/2009 og heita þau nú lög um sjávarafurðir.
415 123. lþ. 1998–1999, 528. mál, þskj. 848.

eru í ylrækt, sbr. 2. gr. Markmið reglugerðarinnar er að koma í veg fyrir að útlendar plöntutegundir valdi óæskilegum breytingum á líffræðilegri fjölbreytni í íslenskum vistkerfum. Upphaflega voru hugtökin innlend tegund og útlend tegund skilgreind í 3. gr. á þann veg að *innlendar* teldust allar tölusettar tegundir í Flóru Íslands, 3. útgáfu frá 1948, sem og plöntur á lista yfir íslenskar plöntutegundir sem sérfræðinganefnd skv. 3. mgr. 41. gr. nvl. var falið að gera tillögu um, sbr. bráðabirgðaákvæði við reglugerðina. *Útlendar tegundir* teljast allar aðrar plöntutegundir en innlendar. Með breytingu sem nýlega var gerð á 3. gr. reglugerðarinnar með reglugerð 398/2011 eru innlendar tegundir hins vegar skilgreindar með vísan til viðauka við reglugerðina þar sem allar þær plöntur sem taldar eru til hinnar íslensku flóru eru tilgreindar.

Sérfræðinganefndinni er samkvæmt reglugerðinni jafnframt falið að gera tillögur til ráðherra um hvaða útlendar plöntur skuli óheimilt að flytja til landsins (A-lista) og hvaða útlendar plöntur verði heimilað að rækta hér á landi (B-lista). Einnig hvaða útlendar tegundir, sem nú eru ræktaðar í landinu, skuli teknar inn á A- eða B-lista. Þá skal nefndin gera tillögu að skilyrðum fyrir ræktun tegunda á B-lista og semja leiðbeinandi reglur um notkun þeirra. Skal ráðherra gefa listana út og birta í Stjórnartíðindum. Samkvæmt 4. gr. skal sérfræðinganefndin hafa að leiðarljósi m.a. samninginn um líffræðilega fjölbreytni, Bernarsamninginn um verndun villtra plantna og dýra og lífsvæða í Evrópu og jafnframt það grundvallarsjónarmið að leyfa skuli ræktun útlendrar tegundar ef hún hefur fyrirsjáanlega kosti fyrir afkomu mannsins eða náttúruleg samfélög og ógnar ekki líffræðilegri fjölbreytni, náttúrulegum vistkerfum og samfélögum. Listar samkvæmt ofangreindu voru ekki gefnir út fyrr en síðastliðið vor en þá gaf umhverfisráðherra út reglugerð með lista yfir plöntur á A-lista, sjá reglugerð nr. 505/2011. B-listi hefur hins vegar ekki enn verið gefinn út.

Í 6. gr. reglugerðar nr. 583/2000 er kveðið á um skyldu allra þeirra sem flytja inn útlendar plöntutegundir til að tilkynna það Náttúrufræðistofnun Íslands en stofnunin ber ábyrgð á að allar útlendar plöntutegundir sem fluttar eru til landsins séu skrásettar. Óheimilt er að rækta útlendar tegundir á friðlýstum svæðum, á svæðum sem njóta sérstakrar verndar 37. gr. nvl. og alls staðar ofan 400 m yfir sjó.[416] Heimilt er að taka tegund af B-lista (ræktunarlista) ef hún gerist of ágeng í íslenskri náttúru að mati sérfræðinganefndarinnar. Í reglugerðinni er kveðið á um áhættumat sem leggja skal fram vegna fyrirhugaðrar ræktunar og hvaða þættir skuli þar metnir.

17.2.3 Gildissvið 41. gr. nvl.

Almennt

Eins og áður segir afmarkast efnislegt gildissvið 41. gr. nvl. nr. 44/1999 af gildissviði ýmissa annarra laga sem ganga henni framar, sbr. bæði 1. og 4. mgr. Í ýmsum lögum er að finna ákvæði um innflutning lifandi lífvera. Til grundvallar mörgum þeirra liggja heilbrigðissjónarmið, þ.e. að koma í veg fyrir sjúkdóma í mönnum, dýrum og plöntum. Sem dæmi má nefna lög um dýrasjúkdóma og varnir gegn þeim, nr. 25/1993 með síðari breytingum, lög um varnir gegn fisksjúkdómum nr. 60/2006 og lög um varnir gegn sjúkdómum og meindýrum á plöntum nr. 51/1981. Önnur byggja bæði á heilbrigðissjónarmiðum og sjónarmiðum um að vernda íslenskt lífríki fyrir óæskilegum breytingum. Dæmi um það eru lög um

416 Upphaflega voru hæðarmörkin 500 m yfir sjó en þau voru lækkuð með reglugerð nr. 651/2010.

Lúpína og kerfill í hlíðum Esju.

innflutning dýra, nr. 54/1990, og lög um erfðabreyttar lífverur, nr. 18/1996. Í lok XI. kafla almennra athugasemda við frumvarp það er varð að lögum nr. 44/1999 er bent á að við innflutning, ræktun og dreifingu lífvera verði ekki síður að hafa í huga náttúruverndarsjónarmið en heilbrigðissjónarmið og beri því að sýna varfærni og gæta vandlega að því hvaða áhrif slík starfsemi kunni að hafa á íslenska náttúru. Því sé umhverfisráðherra í 1. mgr. 41. gr. veitt heimild til að setja í reglugerð almenn ákvæði um skráningu, innflutning, ræktun og dreifingu lifandi framandi lífvera hér á landi. Um nánari framkvæmd fari síðan eftir sérlögum hverju sinni.

Takmörkun gildissviðs samkvæmt 4. mgr. 41. gr.

Í 4. mgr. 41. gr. nvl. eru tilteknar lífverur undanþegnar gildissviði greinarinnar enda gildi um þær sérstök lög. Þarna er um að ræða lifandi smitefni, sbr. lög um ónæmisaðgerðir, nr. 38/1978, erfðabreyttar lífverur, sbr. lög um erfðabreyttar lífverur, nr. 18/1996, sjávarafla, sbr. lög um sjávarafurðir, nr. 55/1998, og þær tegundir sjávarspendýra sem lifa hér við land.

Lög um ónæmisaðgerðir nr. 38/1978 voru felld úr gildi með lögum nr. 90/2000, um breytingu á sóttvarnalögum nr. 19/1997. Í 1. mgr. 12. gr. laga nr. 38/1978 var kveðið á um bann við innflutningi og notkun á lifandi smitefnum (bakteríum, veirum, sveppum, sníkjudýrum og „lifandi" ónæmisefnum), sem valdið geta sjúkdómum eða sýkingu í mönnum, dýrum og fiskum. Samkvæmt 2. mgr. gat heilbrigðisráðherra vikið frá banninu ef ríkar ástæður mæltu með því samkvæmt sérstakri umsókn opinberra rannsóknastofnana. Leyfi til slíks innflutnings var einnig háð samþykki landbúnaðarráðherra og var einnig skylt að leita umsagnar landlæknis eða yfirdýralæknis, eftir því sem við átti hverju sinni. Ekki verður séð að sambærilegt ákvæði sé í núgildandi sóttvarnarlögum og því óljóst hvort og þá hvaða takmarkanir gilda um innflutning lifandi smitefna.

Lög um erfðabreyttar lífverur nr. 18/1996 hafa að markmiði að vernda náttúru landsins, líffræðilega fjölbreytni, vistkerfi, plöntur og heilsu manna og dýra gegn hugsanlega skaðlegum og óæskilegum áhrifum erfðabreyttra lífvera. Tryggja skal að framleiðsla og notkun erfðabreyttra lífvera fari fram á siðferðilega og samfélagslega ábyrgan hátt í samræmi við varúðarregluna og grundvallarregluna um sjálf-

bæra þróun, sbr. 1. gr. laganna. Lögin taka til allrar notkunar og starfsemi með erfðabreyttar lífverur, m.a. sleppingar og dreifingar, sem og til innflutnings, sölu og flutnings þeirra. Lögin gilda ekki um lífverur sem verða til með hefðbundnum kynbótum eða náttúrulegu erfðabreytingaferli.

Umhverfisráðherra fer með yfirstjórn mála samkvæmt lögunum en Umhverfisstofnun hefur yfirumsjón með framkvæmd þeirra. Samkvæmt lögunum skal skipa níu manna ráðgjafanefnd sem hefur sérfræðiþekkingu á þessu sviði og veitir hún umsagnir samkvæmt lögunum og veitir eftirlits- og framkvæmdaraðilum ráðgjöf um framkvæmd laganna. Þá er hún ráðherra til ráðgjafar, m.a. um setningu reglugerða á grundvelli laganna.

Samkvæmt 11. gr. laganna er starfsemi með afmarkaðri notkun erfðabreyttra lífvera háð leyfi Umhverfisstofnunar, sbr. þó 30. gr., og skal notkunin einungis fara fram á rannsóknarstofum eða athafnasvæðum sem Umhverfisstofnun og aðrir eftirlitsaðilar hafa samþykkt til slíkrar notkunar. Samkvæmt 16. gr. laganna er óheimilt að sleppa eða dreifa erfðabreyttum lífverum nema að fengnu leyfi Umhverfisstofnunar.

Í 27. gr. er kveðið á um viðbrögð við því ef erfðabreyttar lífverur sleppa út í umhverfið. Skal þá sá sem ábyrgð ber á starfseminni grípa til nauðsynlegra ráðstafana svo að koma megi í veg fyrir eða takmarka eins og kostur er tjón eða óþægindi sem af slysinu kunna að hljótast og tilkynna það án tafar til Umhverfisstofnunar.

Lög um sjávarafurðir nr. 55/1998. Samkvæmt 3. gr. laganna, sbr. lög nr. 40/2004 gilda lögin um meðferð, vinnslu og dreifingu sjávarafurða og einnig um eftirlit með slátrun, vinnslu, pökkun og dreifingu hafbeitar-, vatna- og eldisfisks. Það er Matvælastofnun sem annast framkvæmd laganna. Í 1. mgr. 22. gr. laganna, sbr. 58. gr. laga nr. 143/2009 er kveðið á um að allur innflutningur lifandi fisks og sjávarafurða frá ríkjum utan Evrópska efnahagssvæðisins skuli fara um landamærastöðvar. Sjávarafurðir í skilningi laganna eru sjávarafli, þ.e. öll sjávardýr önnur en spendýr, þ.m.t. skrápdýr, liðdýr og lindýr, og fiskafurðir, þ.e. matvæli sem unnin eru að öllu leyti eða að hluta úr sjávarafla og hafbeitar-, vatna- og eldisfiski. Samkvæmt 24. gr. getur sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið án fyrirvara stöðvað innflutning ef tilteknar alvarlegar ástæður er varða heilbrigði manna og dýra réttlæta það eða sett sérstök skilyrði fyrir innflutningi.

Takmörkun gildissviðs samkvæmt 1. mgr. 41. gr.

Eins og áður segir gildir heimild ráðherra til að veita leyfi samkvæmt 1. mgr. 41. gr. um þau tilvik þegar ekki er fjallað um innflutninginn, ræktunina og dreifinguna í öðrum lögum. Sams konar takmörkun gildir í raun einnig samkvæmt 2. mgr. greinarinnar. Ákvæði eru í ýmsum lögum um innflutning, ræktun og dreifingu lífvera. Hér á eftir verður gerð grein fyrir þeim.

Lög um innflutning dýra nr. 54/1990. Meginregla laganna er sett fram í 1. mgr. 2. gr. en þar segir m.a. að óheimilt sé að flytja til landsins hvers konar dýr, tamin eða villt, svo og erfðaefni þeirra. Dýr teljast öll lifandi landdýr, bæði hryggdýr, hryggleysingjar og lagardýr sem lifa að hluta eða öllu leyti í fersku vatni, sbr. 1. gr.

Í lögunum er kveðið á um undanþágur af ýmsum toga:

1. *Almenn heimild* er í 4. mgr. 2. gr. fyrir sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra að veita undanþágu frá innflutningsbanni. Það er skilyrði að yfirdýralæknir

Framandi tegundir í skógrækt.

sé því meðmæltur og að stranglega sé fylgt fyrirmælum laganna og reglugerða sem settar eru á grundvelli þeirra. Málsmeðferð er mismunandi eftir því hvort um er að ræða nýjar dýrategundir eða erlenda stofna tegunda sem hér eru fyrir annars vegar eða tegundir sem hér eru fyrir hins vegar.

a. Ef um er að ræða *tegundir sem hér eru fyrir* þarf eingöngu meðmæli yfirdýralæknis. Ef um er að ræða gæludýr í þessum flokki gildir að yfirdýralæknir getur leyft innflutning, sbr. hér á eftir.

b. Ef um er að ræða *nýjar dýrategundir eða erlenda stofna tegunda sem hér eru fyrir* þarf að afla umsagnar Umhverfisstofnunar, Náttúrufræðistofnunar Íslands, erfðanefndar landbúnaðarins og sérfræðinganefndar samkvæmt lögum um náttúruvernd. Með umsókn skal fylgja áhættumat, m.a. um hættu á að viðkomandi tegund geti sloppið út í umhverfið. Ákvæðin um áhættumat komu inn með lögum 167/2007, sbr. 31. gr. þeirra. Um greinina segir í frumvarpi því sem varð að lögunum að markmið slíks áhættumats sé að leggja mat á þá hættu sem fylgi því að leyfa innflutning viðkomandi tegundar fyrir lífríkið. Þannig eigi áhættumatið að leiða í ljós hvaða líkur séu á að viðkomandi tegund geti sloppið út í umhverfið og ef slíkt gerðist hvaða áhrif það gæti haft á lífríkið, svo sem líffræðilega fjölbreytni o.s.frv. Áhættumatið muni liggja fyrir þegar umsagnaraðilar veita umsögn sína um erindið og taki þeir þannig afstöðu til þess í umsögn sinni. Gert sé ráð fyrir því að ráðherra geti í reglugerð sett nánari fyrirmæli um hvernig áhættumat skuli fara fram og til hvaða þátta það skuli taka.[417] Ekki er að sjá að slík reglugerð hafi verið sett.

c. Um innflutning á búfé eða erfðaefni þess gildir að ráðherra skal leita álits fagráðs í viðkomandi búgrein áður en leyfi er veitt. Fagráðið skal meta þörf eða hugsanlegan ábata fyrir íslenska búfjárrækt af slíkum innflutningi, sbr. 4. gr. laganna.

2. Í 2. mgr. 2. gr. er fjallað um innflutning *lifandi fisks, krabbadýra, lindýra* frá eldisstöð og dýra sem lifa upprunalega villt en eru ætluð til eldis í eldisstöð. Um skilyrði fyrir slíkum innflutningi er fjallað í reglugerðum. Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra getur þó þrengt þessa heimild og takmarkað eða bannað innflutning á lifandi laxfiskum ef náttúrulegum stofnum er ógnað, sbr. 3. mgr. sömu greinar.
3. Yfirdýralæknir getur leyft innflutning á *gæludýrum* og erfðaefni þeirra sem ekki teljast til nýrra dýrategunda eða erlendra stofna tegunda sem hér eru fyrir enda sé fylgt fyrirmælum laganna og reglugerða settum samkvæmt þeim, sbr. 4. gr. a.
4. Matvælastofnun (yfirdýralæknir) getur leyft innflutning á *djúpfrystu svínasæði* að uppfylltum skilyrðum, sbr. 3. mgr. 13. gr.

[417] 135. lþ. 2007–2008, 130. mál, þskj. 131, athugasemd við 31. gr.

Að því er varðar ræktun og dreifingu er í lögunum kveðið á um eftirlit sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytis með framræktun kynja sem inn eru flutt. Það má þó fela einstökum búgreinasamböndum eða ræktunarfélögum með skilyrðum. Í lögunum eru ítarleg ákvæði um sóttvarna- og einangrunarstöðvar og um skilyrði fyrir því að heimilt sé að flytja dýr og erfðaefni úr þeim.

Lög um dýrasjúkdóma og varnir gegn þeim nr. 25/1993. Tilgangur laganna er m.a. að koma í veg fyrir að nýir smitsjúkdómar berist til landsins og að hindra útbreiðslu dýrasjúkdóma. Í þessu skyni eru í lögunum ákvæði um bann við því að flytja inn tilteknar vörutegundir og ýmsar aðrar ráðstafanir til að hindra útbreiðslu dýrasjúkdóma.

Lög um dýralækna og heilbrigðisþjónustu við dýr nr. 66/1998. Samkvæmt ákvæði 3. málsl. 2. gr. laganna skulu dýralæknar leitast við að girða fyrir hættur sem stafað geta m.a. af innflutningi lifandi dýra og búfjárafurða, efna, áhalda eða hluta sem borið geta með sér smitefni. Samkvæmt 5. gr. laganna skal Matvælastofnun vera ráðherra og ríkisstjórn til ráðuneytis um allt er varðar heilbrigðismál dýra og hollustuhætti við framleiðslu og meðferð búfjárafurða. Meðal verkefna stofnunarinnar samkvæmt 2. mgr. greinarinnar er yfirumsjón með innflutningi og útflutningi lifandi dýra, erfðaefnis og búfjárafurða, sbr. d-lið. Samkvæmt 2. mgr. 4. gr. skal dýralæknaráð ávallt fjalla um innflutning búfjár og erfðaefnis þess sé hans óskað sem og um innflutning annarra dýra og búfjárafurða þegar þess er óskað af ráðherra eða Matvælastofnun.

Lög um varnir gegn fisksjúkdómum nr. 60/2006. Markmið laganna er samkvæmt 1. gr. þeirra að vernda lífríki vatna, vatnafisk og lagardýr sem alin eru í eldisstöð á landi eða í sjó með því að sporna við sjúkdómum og sníkjudýrum. Lögin taka til vatnafisks og innflutnings fisks og hrogna á íslenskt forráðasvæði, sbr. 2. gr. Það er sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra sem fer með yfirstjórn mála samkvæmt lögunum en framkvæmd þeirra er að miklu leyti í höndum Matvælastofnunar. Henni til ráðgjafar er fisksjúkdómanefnd.

Í 5. gr. laganna segir að um innflutning lifandi laxfiska og annarra fiska er lifa í ósöltu vatni, óháð þroskastigi, þ.m.t. hrogna og svilja, gildi ákvæði 2. og 3. mgr. 2. gr. laga nr. 54/1990, um innflutning dýra. Þá segir að óheimilt sé að sleppa í veiðivatn lifandi fiskum, lagardýrum eða vatnaplöntum sem fluttar hafi verið til landsins.

Gert er ráð fyrir að nánari ákvæði um framkvæmd laganna séu sett í reglugerð og skal ráðherra hafa um það samráð við Matvælastofnun, fisksjúkdómanefnd, Veiðimálastofnun og erfðanefnd landbúnaðarins.

Lög um fiskrækt nr. 58/2006. Markmið laganna er að stuðla að fiskrækt í ferskvatni, sbr. 1. gr. þeirra. Áréttað er að við framkvæmd laganna skuli þess ávallt gætt að sem minnst röskun verði á vistkerfi ferskvatns og á villtum ferskvatnsfiskstofnum og að sjálfbærri nýtingu þeirra sé ekki stefnt í hættu. Enn fremur skal gætt samræmis við framkvæmd laga um lax- og silungsveiði, laga um eldi vatnafiska og laga um varnir gegn fisksjúkdómum, sbr. 2. gr. Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra fer með yfirstjórn samkvæmt lögunum en framkvæmd stjórnsýslunnar er að mestu í höndum Fiskistofu.

Í 8. gr. laganna er kveðið á um að við fiskrækt í ám og vötnum skuli einungis

nota stofn úr viðkomandi veiðivatni. Samkvæmt 9. gr. er hvers konar flutningur á laxfiskum úr náttúrulegu veiðivatni, hafbeitar- eða eldisstöð í annað náttúrulegt veiðivatn til stangveiði óheimill. Fiskistofa getur veitt undanþágur frá ákvæðum 8. og 9. gr., sbr. 10. gr. laganna.

Lög um fiskeldi nr. 71/2008. Samkvæmt 1. gr. laganna er markmið þeirra m.a. að stuðla að ábyrgu fiskeldi og tryggja verndun villtra nytjastofna. Skal við framkvæmd laganna ávallt gæta að því að sem minnst röskun verði á vistkerfi villtra fiskstofna og að sjálfbærri nýtingu þeirra sé ekki stefnt í hættu. Enn fremur skal gætt samræmis við framkvæmd laga um lax- og silungsveiði, laga um fiskrækt og laga um varnir gegn fisksjúkdómum, sbr. 2. gr. Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra fer með yfirstjórn samkvæmt lögunum en framkvæmd stjórnsýslunnar er að mestu í höndum Fiskistofu.

Starfræksla fiskeldisstöðva er háð rekstrarleyfi sem Fiskistofa veitir, sbr. 7. gr. Í 13. gr. laganna er kveðið á um skyldu rekstrarleyfishafa til að tilkynna Fiskistofu ef fiskur sleppur úr fiskeldisstöð hans. Honum er enn fremur skylt að grípa til allra þeirra ráðstafana sem nauðsynlegar eru og í hans valdi standa til þess að varna því að slíkur atburður valdi vistfræðilegu tjóni.

Lög um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum nr. 64/1994. Markmið laganna er m.a. að tryggja viðgang og náttúrulega fjölbreytni villtra dýrastofna, sbr. 2. gr. þeirra. Hugtakið *villt dýr* er skilgreint svo að það taki til allra fugla og spendýra, annarra en sela, hvala, gæludýra og bústofna. Lögin eru á forræði umhverfisráðherra en Umhverfisstofnun og Náttúrufræðistofnun hafa með höndum ýmis verkefni samkvæmt þeim.

Meginreglu laganna hvað varðar friðun villtra dýra er að finna í 6. gr. þeirra en þar segir að villt dýr, þar með talin þau sem koma reglulega eða kunna að berast til landsins, séu friðuð nema annað sé tekið fram í lögunum. Þá er tekið fram að um innflutning dýra gildi lög nr. 54/1990.

Í 4. mgr. 7. gr. segir að umhverfisráðherra skuli setja reglugerð um sölu, innflutning og útflutning villtra dýra og hluta þeirra, svo og egg. Ekki er að sjá að reglugerð hafi verið sett í samræmi við þessi fyrirmæli. Í athugasemdum við ákvæðið í frumvarpi því er varð að lögum nr. 64/1994 segir að umhverfisráðuneytið hafi samkvæmt greininni umsjón með útflutningi á villtum dýrum, enda hafi útflutningur villtra fugla verið undir stjórn menntamálaráðuneytis fyrir stofnun umhverfisráðuneytis. Sjálfsagt sé að umhverfisráðuneyti hafi einnig umsjón með innflutningi í samráði við landbúnaðarráðuneyti, sbr. lög um innflutning dýra, nr. 54/1990, ef um sé að ræða dýr sem gætu sest hér að eða dýr sem séu í útrýmingarhættu annars staðar í heiminum. Því sé gert ráð fyrir að umhverfisráðherra setji reglugerð um inn- og útflutning villtra fugla og villtra spendýra eða afurða þeirra.[418]

Í 7. mgr. 7. gr. er kveðið á um heimild ráðherra, að fenginni tillögu Náttúrufræðistofnunar Íslands, til að beita sér fyrir útrýmingu stofns eða tegundar dýra sem flust hefur til Íslands af mannavöldum. Ráðherra getur einnig að fenginni tillögu Náttúrufræðistofnunar aflétt tímabundið og á ákveðnum svæðum friðun á stofnum eða tegundum villtra dýra, sem flust hafa til Íslands af mannavöldum, til að halda stofnum niðri.

418 117. lþ. 1993, mál nr. 201, þskj. 223.

Lög um varnir gegn sjúkdómum og meindýrum á plöntum nr. 51/1981. Tilgangur laganna er að tryggja sem best góða og heilbrigða ræktun plantna hér á landi, sbr. 1. gr. þeirra. Planta merkir samkvæmt lögunum heilar jurtir og viðarplöntur svo og hlutar þeirra. Í lögunum er kveðið á um heimildir landbúnaðarráðherra til að grípa til varnarráðstafana og gefa út reglugerðir til að stuðla að markmiði laganna, þar á meðal til að koma í veg fyrir að hættulegir skaðvaldar berist til landsins og dreifist innanlands og að útrýma skaðvöldum sem þegar hafa borist til landsins teljist það framkvæmanlegt. Skaðvaldar teljast í skilningi laganna þær lífverur og lífrænir þættir sem valda meinum á plöntum, þ.e. veirur, berfrymingar, bakteríur, sveppir og meindýr. Landbúnaðarráðherra getur m.a. fyrirskipað eftirlit með innflutningi, útflutningi og dreifingu innanlands á öllum tegundum plantna, mold, húsdýraáburði, umbúðum og öðru, sem getur borið sjúkdóma og meindýr á plöntur, sbr. 3. gr. laganna.

Á grundvelli laganna hefur verið gefin út reglugerð um innflutning og útflutning á plöntum og plöntuafurðum nr. 189/1990, sbr. rg. nr. 91/1998 og 393/1999. Í reglugerðinni er m.a. kveðið á um bann við innflutningi plöntuskaðvalda og plantna sem taldar eru upp í viðaukum. Einnig eru ákvæði um innflutning annarra plantna og um það hvenær heilbrigðisvottorð þarf að fylgja. Þá er fjallað um innflutningsstaði, tollafgreiðslu og afhendingu sem og veitingu undanþága frá ákvæðum reglugerðarinnar. Eftirlit með því að ákvæðum reglugerðarinnar sé framfylgt er í höndum Matvælastofnunar og tollyfirvalda.

Lög um varnir gegn mengun hafs og stranda nr. 33/2004. Markmið laganna er m.a. að vernda hafið og strendur landsins gegn mengun og athöfnum sem stofnað geta heilbrigði manna í hættu, skaðað lifandi auðlindir hafsins og raskað lífríki þess. Í lögunum er gert ráð fyrir að nánari ákvæði um framkvæmd þeirra verði sett í reglugerðum og er í 6. gr. kveðið á um setningu reglugerða um ýmis atriði, þar á meðal takmörkun eða bann við losun kjölfestuvatns frá öðrum hafsvæðum til að koma í veg fyrir að framandi lífverur berist til landsins, sbr. m-lið 1. mgr. Nýverið gaf umhverfisráðherra út reglugerð um kjölfestuvatn, nr. 515/2010. Markmið hennar samkvæmt 1. gr. er að koma í veg fyrir að framandi lífverur og meinvaldar, svo sem veirur og sýklar, berist með kjölfestuvatni til hafsvæða og stranda umhverfis Ísland með því að takmarka losun þess.

Lög um skógrækt nr. 3/1955. Markmið skógræktarlaga og þar með Skógræktar ríkisins er að vernda, friða og rækta skóga og skógarleifar sem eru í landinu, að græða upp nýja skóga þar sem henta þykir og að leiðbeina um meðferð skóga og kjarrs og annað það, sem að skógrækt og skóggræðslu lýtur. Engin ákvæði eru í lögunum um tegundir plantna sem nota má í skógrækt.

Lög um landgræðslu nr. 17/1965. Tilgangur laga um landgræðslu er að koma í veg fyrir eyðingu gróðurs og jarðvegs og að græða upp eydd og vangróin lönd. Engin ákvæði eru í lögunum um tegundir plantna sem nota má til landgræðslu. Í 2. mgr. 40. gr., sbr. lög nr. 54/1975, segir að rannsóknarstofnun landbúnaðarins (nú rannsóknarsvið Landbúnaðarháskóla Íslands) beri í samvinnu við Landgræðslu ríkisins að leita eftir nýjum plöntutegundum sem vænlegar séu til landgræðslu. Samkvæmt 41. gr. er Landgræðslu ríkisins heimilt að koma á fót gróðrarstöð til að fjölga þeim tegundum plantna sem nothæfar reynast til landgræðslu.

17.3 Alþjóðlegir samningar

17.3.1 Samningur um líffræðilega fjölbreytni

Í 8. gr. samningsins um líffræðilega fjölbreytni (sjá kafla 4.2) er fjallað um vernd upprunalegs umhverfis. Samkvæmt h-lið skal hver samningsaðili, eftir því sem hægt er og viðeigandi, koma í veg fyrir að fluttar séu inn erlendar tegundir sem ógna vistkerfum, búsvæðum eða tegundum, að öðrum kosti stjórna þeim eða uppræta þær.

Á ráðstefnu samningsaðila í Haag árið 2002 voru samþykktar leiðbeiningarreglur um framkvæmd þessa ákvæðis, sjá ákvörðun nr. VI/23 „Alien species that threaten ecosystems, habitats or species". Í inngangskafla er áréttað að samningsaðilar geri sér grein fyrir að ágengar framandi tegundir séu eitt af því sem helst ógni líffræðilegri fjölbreytni, einkum í vistkerfum sem eru landfræðilega og þróunarlega einangruð, og að hættan sem af þeim stafi kunni að vaxa vegna aukinnar heimsverslunar, samgangna, ferðamennsku og loftslagsbreytinga.

Í leiðbeiningarreglunum er sett fram regla um svokallaða þriggja stiga nálgun "Three-stage hierarchical approach" og er hún grundvöllur aðgerða gegn ágengum framandi tegundum. Stigin þrjú eru:

1. Það að koma í veg fyrir innkomu ágengra framandi tegunda er yfirleitt mun hagkvæmara og umhverfisvænna en aðgerðir sem ráðast þarf í eftir að slíkar tegundir hafa fest sig í sessi.
2. Ef ágeng framandi tegund hefur numið land er mikilvægt að greina það fljótt og grípa tafarlaust til aðgerða til að hindra að hún festi rætur. Oft er æskilegt að uppræta viðkomandi tegund eins fljótt og mögulegt er.
3. Ef uppræting er ekki möguleg er nauðsynlegt að hindra útbreiðslu og skipuleggja aðgerðir til langs tíma til að hemja tegundina.

Leiðbeiningarreglurnar eru samtals 15. Þær fjalla m.a. um að beita skuli varúðarreglu og byggja á vistkerfisnálgun, að efla skuli rannsóknir og eftirlit sem og fræðslu og aukna vitund almennings. Þá taka reglurnar til landamæraeftirlits, aðgerða til að stjórna vísvitandi innflutningi og koma í veg fyrir óviljandi innleiðslu, aðgerða til að draga úr áhrifum ágengra framandi tegunda, uppræta þær eða koma í veg fyrir dreifingu þeirra.

Efnt hefur verið til samstarfs við fjöldamarga aðila og stofnanir um framkvæmd ákvæðis h-liðar 8. gr. samningsins um líffræðilega fjölbreytni. Þeirra á meðal eru framkvæmdaaðilar ýmissa alþjóðasamninga, s.s. Bernarsamningsins um verndun villtra plantna og dýra og lífsvæða í Evrópu, Ramsar-samningsins um votlendi sem hafa alþjóðlegt gildi einkum fyrir fuglalíf, alþjóðasamningsins um plöntuvernd og CITES-samningsins. Einnig má nefna ýmsar alþjóðastofnanir, s.s. Alþjóðaheilbrigðisstofnunina (FAO), Alþjóðaflugmálastofnunina (ICAO), Alþjóðasiglingamálastofnunina (IMO), Alþjóðastofnun um dýraheilbrigði (OIE) og Alþjóðaviðskiptastofnunina (WTO).

Komið hefur verið á fót samstarfsverkefni þjóða í Norður-Evrópu (NOBANIS) sem hefur það að markmiði að draga úr eða koma í veg fyrir tjón af völdum ágengra tegunda. Verkefnið stuðlar að því að hrinda í framkvæmd tilmælum ráðstefnu samningsaðila samningsins um líffræðilega fjölbreytni.[419] Þátttakendur í

419 http://www.nobanis.org/About.asp

verkefninu eru nú 19 talsins.[420] Verkefnið tekur til lífvera í sjó, fersku vatni og á landi og miðar að því að þróa og búa til net gagnagrunna með upplýsingum um framandi tegundir í Norður-Evrópu og gera þær aðgengilegar á veraldarvefnum. Náttúrufræðistofnun Íslands hefur tekið þátt í verkefninu fyrir Íslands hönd.

17.3.2 Samningur um verndun villtra plantna og dýra og lífsvæða í Evrópu

Samkvæmt 2. mgr. 11. gr. Bernarsamningsins (sjá kafla 4.4) um verndun villtra plantna og dýra og lífsvæða í Evrópu samþykkir sérhver samningsaðili að stuðla að endurreisn stofna innlendra villtra plöntu- og dýrategunda þar sem slíkt myndi efla verndun hætt kominna tegunda og að hafa strangt eftirlit með innflutningi útlendra tegunda.

Á grundvelli samningsins hefur verið samin evrópsk aðgerðaáætlun um ágengar framandi tegundir, „European Strategy on Invasive Alien species".[421] Áætlunin sem er frá 2003 er liður í að þróa og hrinda í framkvæmd samræmdum aðgerðum og efla samstarf í allri Evrópu til að koma í veg fyrir eða lágmarka óæskileg áhrif ágengra framandi tegunda á líffræðilega fjölbreytni álfunnar og afleiðingar fyrir efnahagslíf ríkja og heilsu og vellíðan manna. Aðgerðaáætlunin byggir að miklu leyti á fyrrnefndum leiðbeiningarreglum á grundvelli samningsins um líffræðilega fjölbreytni (ákvörðun nr. VI/23).

17.3.3 Ramsar-samningurinn um votlendi sem hafa alþjóðlegt gildi einkum fyrir fuglalíf

Á ráðstefnu aðila Ramsar-samningsins (sjá kafla 4.3) hafa verið samþykktar ályktanir varðandi ágengar tegundir og votlendi (ályktanir nr. VII 14 og nr. VIII 18 „Invasive species and wetlands"). Þar eru samningsaðilar hvattir til aðgerða til að vernda votlendissvæði fyrir ágengum framandi tegundum sem kunna að ógna líffræðilegum einkennum slíkra svæða og tegundum sem þar lifa. Komið hefur verið á fót samstarfi milli framkvæmdaaðila samninganna um líffræðilega fjölbreytni og Ramsar-samningsins og er unnið samkvæmt sameiginlegri framkvæmdaáætlun þessara aðila.

17.3.4 Hafréttarsamningur Sameinuðu þjóðanna

Í 196. gr. hafréttarsamnings Sameinuðu þjóðanna segir m.a. að ríki skuli gera allar nauðsynlegar ráðstafanir til að koma í veg fyrir, draga úr og hafa eftirlit með innflutningi ólíkra eða nýrra tegunda af ásettu ráði eða fyrir tilviljun til ákveðins hluta hafrýmisins sem kunni að valda þar verulegum og skaðlegum breytingum.

Fyrir tilstilli Alþjóðasiglingamálastofnunarinnar (IMO) var gerður alþjóðlegur samningur árið 2004 um aðgerðir í því skyni að draga úr óæskilegum áhrifum kjölfestuvatns (International convention for the control and management of ships' ballast water and sediments). Samningurinn hefur enn ekki tekið gildi og Ísland hefur ekki gerst aðili að honum. Hins vegar hafa ýmis ríki sett sér reglur í samræmi við efni samningsins.

420 Austurríki, Belgía, Danmörk, Eistland, Færeyjar, Finnland, Grænland, Holland, Írland, Ísland, Lettland, Litháen, Noregur, Pólland, Rússland, Slóvakía, Svíþjóð, Tékkland og Þýskaland.

421 *European Strategy on Invasive Alien Species*, Final version. T-PVS (2003) 7 revised.

Í júní 2010 setti umhverfisráðherra reglugerð um kjölfestuvatn sem ætlað er að takmarka losun kjölfestuvatns til að koma í veg fyrir að framandi lífverur, svo sem þörungar, krabbadýr og sýklar, berist með kjölfestuvatni til hafsvæða og stranda umhverfis Ísland. Reglugerðin er sett á grundvelli laga um varnir gegn mengun hafs og stranda nr. 33/2004 og með hliðsjón af samningnum um líffræðilega fjölbreytni.[422]

17.3.5 Alþjóðasamningur um plöntuvernd

Alþjóðasamningur um plöntuvernd var gerður árið 1951 og endurskoðaður árin 1979 og 1997. Ísland gerðist aðili að samningnum árið 2005.

Samningurinn skapar ramma um alþjóðlega samvinnu til að koma í veg fyrir útbreiðslu sjúkdóma í plöntum og plöntuafurðum. Skal hver samningsaðili tilnefna tengilið sem annast upplýsingaskipti í tengslum við framkvæmd samningsins. Það er sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið sem fer með þetta hlutverk af Íslands hálfu.

Árið 2005 var komið á fót samstarfi milli skrifstofa plöntuverndarsamningsins og samningsins um líffræðilega fjölbreytni og skiptast þær á upplýsingum og taka þátt í verkefnum hvor annarrar.

Samkvæmt samningnum skulu aðilar koma á fót viðvörunarkerfum og útbúa lista yfir plöntuskaðvalda, þ.m.t. ágengar framandi plöntutegundir sem ógna umhverfinu og líffræðilegri fjölbreytni.

17.4 Ákvæði í norrænum lögum

17.4.1 Dönsk, sænsk og finnsk löggjöf

Nefndin tók til skoðunar norræna löggjöf á þessu sviði. Í dönskum lögum er að finna ákvæði um framandi tegundir í náttúruverndarlögum (naturbeskyttelsesloven LBK nr. 933 frá 24. september 2009). Líkt og í íslenskum lögum er ákvæði um framandi tegundir að finna í ýmsum lögum og málaflokkurinn heyrir undir fjölmörg stjórnvöld.

Fjallað er um framandi tegundir í sænsku umhverfislögunum (miljöbalken 1998:808). Árið 2008 var gefin út skýrsla og aðgerðaráætlun um framandi tegundir (Nationell strategi och handlingsplan för främmande arter og genotyper). Í skýrslunni er það gagnrýnt að sænskt regluverk um framandi tegundir sé ógegnsætt og að reglurnar séu á víð og dreif í löggjöfinni. Þá heyri þessi málaflokkur undir mörg stjórnvöld. Er mælt með því að sett verði samhangandi regluverk sem taki til vísvitandi og óviljandi innflutnings, útflutnings, dreifingar og notkunar o.s.frv.

Í finnsku náttúruverndarlögunum nr. 1096/1996 (Nature Conservation Act) er fjallað um útbreiðslu framandi tegunda og um heimild umhverfisráðuneytisins til að setja reglur til að hindra útbreiðslu framandi tegunda.

17.4.2 Norsk löggjöf

Hér verður gerð sérstök grein fyrir ákvæðum norskra laga um framandi lífverur. Ástæða þess að sérstaklega hefur verið litið til Noregs í þessu efni er að þar voru sett ný og afar vönduð náttúruverndarlög árið 2009 þar sem meginhersla er lögð

422 Sjá: http://www.umhverfisraduneyti.is/frettir/nr/1663

Þrífyssa.

á fjölbreytni náttúrunnar (*lov om forvaltning av naturens mangfold*). Þar er að finna ítarleg og að mati nefndarinnar vel útfærð ákvæði um framandi lífverur.

Ákvæðin standa í IV. kafla laganna og skiptist hann í fimm greinar, 28.–32. gr. Í 28. gr. er fjallað um aðgæsluskyldu, 29. gr. fjallar um innflutning lifandi tegunda, í 30. gr. er að finna almennar reglur um dreifingu og í þeirri 31. er fjallað um dreifingu án sérstaks leyfis. Síðasta grein kaflans fjallar svo um tengsl við önnur lög. Kaflinn er birtur sem fylgiskjal með hvítbókinni.

Greinar IV. kafla fjalla þannig eingöngu um aðgerðir til að fyrirbyggja neikvæð áhrif framandi lífvera, þ.e. með ákvæðum um innflutning og dreifingu. Í kaflanum er hins vegar ekki fjallað um aðgerðir gagnvart framandi lífverum sem þegar hafa tekið sér bólfestu í náttúrunni. Um þessi efni er hins vegar fjallað í ýmsum öðrum ákvæðum laganna, þar á meðal í kafla II (almenn ákvæði), kafla III (um tegundavernd), kafla V (svæðavernd) og í kafla IX (framkvæmd og þvingunarúrræði).

Aðgæsluskylda

Í 28. gr. norsku laganna er fjallað um aðgæsluskyldu (krav til aktsomhet). Ákvæðið kemur til viðbótar almennu ákvæði um aðgæsluskyldu í 6. gr. laganna. Talin er þörf á að kveða sérstaklega á um aðgæsluskyldu varðandi dreifingu framandi lífvera vegna þeirra alvarlegu afleiðinga sem þær geta haft á líffræðilega fjölbreytni.

Samkvæmt 1. mgr. greinarinnar er það hættan á óheppilegum afleiðingum fyrir líffræðilega fjölbreytni sem virkjar aðgæsluskylduna. Þetta þýðir að það er nóg að af dreifingunni stafi hætta fyrir staðbundnar tegundir, vistgerðir eða vistkerfi til þess að aðgæsluskyldan gildi.[423] Hér skiptir líka máli að gert er ráð fyrir að dreifing sé í ýmsum tilvikum undanþegin leyfisskyldu og í þeim tilvikum hefur aðgæsluskyldan sérstaka þýðingu. Oft á dreifing framandi lífvera sér stað óviljandi og því mikilvægt að gera kröfu um sérstaka aðgæsluskyldu til þeirra sem stunda starfsemi þar sem mögulegt er að framandi lífverur sleppi út í umhverfið og valdi þar tjóni.

Í 2. mgr. 28. gr. er gerð krafa til þess sem stendur fyrir starfsemi eða framkvæmdum sem geta haft í för með sér dreifingu lifandi lífvera að koma í veg fyrir

423 Ot.prp. nr. 52. Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven), bls. 172.

þetta. Þetta gildir um dreifingu á stöðum þar sem lífverurnar koma ekki fyrir náttúrulega og krafan gildir að því marki sem sanngjarnt má telja. Ákvæðið á einkum við um starfsemi eða framkvæmdir þar sem dreifingin er óviljandi afleiðing og leggur ekki sjálfstæða skyldu á framkvæmdaaðilann að gera nýjar rannsóknir til að kortleggja áhættuna en slík skylda getur hins vegar leitt af öðrum ákvæðum eða öðrum lögum.

Innflutningur

Samkvæmt 1. mgr. 29. gr. norsku laganna er innflutningur[424] lifandi eða lífvænlegra lífvera að meginstefnu leyfisskyldur. Stjórnvöld geta með þessu móti komið í veg fyrir innflutning lífvera sem ógnað geta norskri náttúru en jafnframt er nauðsynlegt að tryggja öflugt eftirlit með innflutningi. Í 2. mgr. er ákvæði sem á að stuðla að einfaldaðri málsmeðferð ef um er að ræða innflutning í tengslum við dreifingu og í 3. mgr. er hnykkt á því að leyfi skuli ekki veitt ef ástæða er til að ætla að innflutningurinn muni hafa verulegar óheppilegar afleiðingar fyrir líffræðilega fjölbreytni.

Í 4. mgr. er reglugerðarheimild og er m.a. heimilt að setja reglur um að tilteknar lífverur megi flytja inn án leyfis eða kveða á um bann við innflutningi tiltekinna lífvera ef það þykir nauðsynlegt. Í 5. mgr. eru m.a. ákveðnir flokkar lífvera undanþegnir leyfisskyldunni, þ.e. ef ekki leiðir annað af reglugerð sem sett er samkvæmt greininni. Ástæðan fyrir þessu er m.a. að fullnægjandi ákvæði eru í öðrum lögum til að girða fyrir hættu á tjóni af völdum þeirra.

Dreifing

Í 30. gr. norsku laganna eru almennar reglur um dreifingu lífvera og í þeirri 31. eru sérreglur um tegundir sem heimilt er að dreifa án sérstaks leyfis. Meginreglan er að dreifing sé leyfisskyld og nær skyldan til þeirra lífvera sem taldar eru upp í stafliðum a-d í 1. mgr. 30. gr. Þetta eru:

- lífverur sem ekki eru náttúrulegar í Noregi
- villtar lífverur sem ekki hafa áður lifað á svæðinu
- allar lífverur sem sleppt er í sjó eða vatn (nema tegundir sem eru þar staðbundnar) nema leyfi sé fengið eftir fiskeldislögunum (akvakulturloven)
- framandi lífverur sem stjórnvöld hafa ákveðið að leyfisskylda taki til.

Leyfisskyldan gerir það mögulegt að koma í veg fyrir að lífverum sem þegar hafa verið fluttar inn verði sleppt í náttúruna án þess að afleiðingar þess séu metnar. Eins er reglunum ætlað að stýra því hvort lífverur séu fluttar milli svæða innanlands ef af því getur stafað hætta fyrir líffræðilega fjölbreytni.

Um undanþágu frá leyfisskyldunni er fjallað í 31. gr. og er áréttað að þá gildi aðgæsluskylda 28. gr. Undanþágan tekur m.a. til plantna sem ræktaðar eru í görðum, skrúðgörðum og öðrum ræktuðum svæðum þar sem ekki er ástæða til að ætla að þær muni dreifa sér út fyrir svæðið.

Tengsl við önnur lög

Í sumum tilvikum þarf leyfi samkvæmt fleiri en einum lögum til innflutnings og

424 Hugtakið innflutningur (innførsel) er skýrt svo í h-lið 3. gr.: kryssing av grense på land mot nabostat eller ilandføring fra områder utenfor lovens virkeområde.

dreifingar lífvera. Þetta er áréttað í 1. mgr. 32. gr. Þar er einnig kveðið á um að stjórnvöld skuli tryggja samræmda málsmeðferð í slíkum tilvikum.

Í 2. mgr. greinarinnar segir að reglur kaflans taki ekki til erfðabreyttra lífvera sem falla undir lög þar um. Í 3. mgr. er áréttað að mat samkvæmt ákvæðum kaflans taki ekki til sjónarmiða um heilbrigði plantna, dýra og manna sem lög um smitsjúkdóma og matvælalög taka til.

17.5 Niðurstaða nefndarinnar um 41. gr. nvl.

Eins og áður segir ganga önnur lög sem kveða á um innflutning, ræktun og dreifingu lifandi framandi lífvera framar ákvæðum 1. og 2. mgr. 41. gr. nvl. Þetta þýðir að valdheimildir umhverfisráðherra eru óskýrar á þessu málefnasviði enda þótt hann beri meginábyrgð á vernd íslensks lífríkis og líffræðilegrar fjölbreytni landsins. Ákvæði 1. mgr. 41. gr. er óskýrt að efni til enda ekki sett fram með afdráttarlausum hætti sjálfstæð meginregla um leyfisskyldu að því er varðar innflutning og dreifingu lifandi framandi lífvera.

Afmörkun gildissviðs 41. gr. gagnvart öðrum lögum er fremur vandasöm nema að því er varðar lög um erfðabreyttar lífverur og lög um sjávarafurðir, sbr. 4. mgr. greinarinnar. Óvissa er um lifandi smitefni eftir brottfall laga um ónæmisaðgerðir og þarf að huga sérstaklega að þeim flokki. Eins og fram kemur í yfirlitinu hér að framan snerta fjölmörg lög þetta málefni og stjórnsýsla því afar flókin. Samspil 41. gr. og laga nr. 54/1990 um innflutning dýra er nokkuð óljóst og þar með samspil valdheimilda þeirra tveggja ráðherra sem þessi lög heyra undir. Lög nr. 54/1990 eru heildarlög um innflutning dýra og ganga framar ákvæðum nvl. samkvæmt fyrirmælum í 1. mgr. 41. gr. Eins og áður segir er fjallað um innflutning á nýjum dýrategundum eða erlendum stofnum tegunda sem hér eru fyrir í 5. gr. laga nr. 54/1990. Kemur þá til umsögn Umhverfisstofnunar, Náttúrufræðistofnunar Íslands, erfðanefndar landbúnaðarins og sérfræðinganefndar samkvæmt lögum um náttúruvernd. Þessi þáttur er því sameiginlega á ábyrgð sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra og umhverfisráðherra en að mati nefndarinnar er ekki nægilega skýrt hvernig sú ábyrgð skiptist. Ekki hefur verið sett reglugerð um áhættumat samkvæmt 5. gr. eins og heimilað er í greininni.

Samkvæmt 2. mgr. 41. gr. skal umhverfisráðherra í reglugerð kveða á um skráningu, innflutning, ræktun og dreifingu lifandi framandi lífvera hér á landi en þó er gerður sams konar fyrirvari um þessa skyldu og í 1. mgr., þ.e. um forgang annarra laga. Það er því óljóst hvert valdsvið umhverfisráðherra er í raun að þessu leyti. Reglugerð hefur verið sett um innflutning, ræktun og dreifingu útlendra plantna en það tók áratug að setja saman lista sem sérfræðinganefnd skv. 3. mgr. 41. gr. er þar falið að gera tillögur um. Ekki hefur enn verið gefinn út B-listi samkvæmt reglugerðinni.

Af yfirlitinu hér að framan má sjá að fjöldamörg stjórnvöld og stofnanir koma að eftirliti, stjórnsýslu og ráðgjöf vegna innflutnings og dreifingar lifandi lífvera. Þar má nefna Matvælastofnun (og yfirdýralækni), Fiskistofu, Umhverfisstofnun, Náttúrufræðistofnun Íslands, Veiðimálastofnun og rannsóknasvið Landbúnaðarháskóla Íslands. Auk þess koma að þessu ekki færri en sex sérfræðinganefndir, þ.e. fisksjúkdómanefnd, erfðanefnd landbúnaðarins, fagráð búgreina, sérfræðinganefnd samkvæmt náttúruverndarlögum, ráðgjafarnefnd um erfðabreyttar lífverur og dýralæknaráð. Þegar saman kemur óskýrt og margskipt regluverk og það að ábyrgð er skipt milli fjöldamargra stjórnvalda og stofnana skapast hætta á því

Lúpína í fjallshlíð.

að ekki náist heildaryfirsýn yfir málaflokkinn og að stjórnsýsla verði óskilvirk. Slíkt fyrirkomulag er ekki vel til þess fallið að tryggja vernd lífríkis landsins og uppfylla skuldbindingar þess efnis sem íslenska ríkið hefur undirgengist með aðild að ýmsum alþjóðlegum samningum.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar„Samningurinn um líffræðilega fjölbreytni", frá árinu 2006 eru gerðar athugasemdir við hversu takmörkuð áhrif aðild að samningnum hefur haft á íslenska löggjöf og opinbera stefnu á sviði líffræðilegrar fjölbreytni. Meðal annars er bent á að umhverfisráðuneytið hafi umsjón með framfylgd samningsins en engu að síður sé stór hluti þeirrar löggjafar sem taki á þessum málaflokki á ábyrgð sjávar- og landbúnaðarráðuneytisins. Engin stofnun hafi beinlínis það meginhlutverk að gæta sérstaklega hagsmuna umhverfisins eða náttúrunnar, þ.e. verða eins konar talsmaður eða umboðsmaður náttúrunnar. Bendir Ríkisendurskoðun á að framkvæmd á löggjöf um skipulagsmál og mat á umhverfisáhrifum feli í sér víðtækt hagsmunamat þar sem sjónarmið náttúru þurfi stundum að víkja fyrir öðrum hagsmunum sem taldir eru ríkari. Þó svo að þessi skipan mála sé ekki óeðlileg þá tryggi hún ekki að náttúran fái það vægi sem t.d. er ætlast til samkvæmt samningi um líffræðilega fjölbreytni. Því sé æskilegt að Alþingi og stjórnvöld skoði hvort tilefni sé til að fela tilteknu stjórnvaldi sérstaklega það hlutverk að fylgjast með hvernig staðið er að verndun og varðveislu líffræðilegrar fjölbreytni á Íslandi. Náttúrufræðistofnun Íslands og Umhverfisstofnun sinni þessu verkefni að hluta en engu að síður skorti almenna yfirsýn og virkan samráðsvettvang til að eðlilega verði staðið að innleiðingu og framfylgd samningsins hér á landi.[425]

Nefndin tekur undir ofangreindar ábendingar Ríkisendurskoðunar en bendir jafnframt á að frá því skýrslan kom út hefur ríkisstjórnin (2008) samþykkt stefnumörkun Íslands um framkvæmd samnings um líffræðilega fjölbreytni auk þess sem umhverfisráðherra hefur lagt fram framkvæmdaáætlun um framkvæmd stefnunnar. Í áætluninni er að finna tillögur um þau verkefni sem vinna þarf að á þessu sviði, svo sem rannsóknir og vöktun, en ekki er beinlínis fjallað um stjórnsýslu málaflokksins eða tillögur um úrbætur á því sviði.

17.6 Frumvarp til laga um breytingar á náttúruverndarlögum

17.6.1 Inngangur

Eins og fram kemur í inngangi og í 8. kafla þá hefur vinna nefndar um endurskoðun náttúruverndarlaga verið tvíþætt. Annars vegar lagði nefndin til breytingar á núgildandi lögum sem hún taldi nauðsynlegt að næðu fram að ganga sem fyrst og hins vegar hefur nefndin unnið að heildarendurskoðun laganna með gerð þessarar hvítbókar. Í nóvember 2010 afhenti nefndin umhverfisráðherra drög að

425 Samningur um líffræðilega fjölbreytni. Ríkisendurskoðun, janúar 2006.

frumvarpi[426] til laga um breytingar á náttúruverndarlögum nr. 44/1999 en í því voru m.a. lagðar til breytingar á 41. gr. um innflutning, ræktun og dreifingu lifandi lífvera. Við gerð tillagnanna hafði nefndin í fyrsta lagi til hliðsjónar þá alþjóðasamninga sem Ísland á aðild að og varða þetta málefni. Í öðru lagi leit nefndin sérstaklega til norsku laganna um náttúrulega fjölbreytni. Ástæður þess eru annars vegar að kafli laganna um framandi lífverur er að mati nefndarinnar afar vel útfærður og hins vegar telur nefndin eðlilegt að að horfa til Noregs í þessu tilliti enda margt líkt með löndunum tveimur, bæði hvað varðar náttúrufar, löggjöf og stöðu í alþjóða- og svæðasamstarfi. Þó ber hér jafnframt að draga fram og leggja áherslu á sérstöðu Íslands vegna landfræðilegrar einangrunar og tegundafátæks og viðkvæms lífríkis. Í þriðja lagi hafði nefndin það að markmiði að skerpa og skýra ábyrgð og valdheimildir umhverfisráðherra, sem og undirstofnana umhverfisráðuneytisins, að því er varðar framandi lífverur í samræmi við ábyrgð hans á vernd íslensks lífríkis og líffræðilegrar fjölbreytni landsins. Það var mat nefndarinnar að greina þyrfti að ábyrgð á sjúkdómavörnum annars vegar og ábyrgð á vernd lífríkis hins vegar þó vissulega skarist þessi svið verulega. Þetta væri nauðsynlegt til að tryggja virka vörn gegn innflutningi ágengra framandi tegunda og óábyrgri dreifingu lifandi lífvera. Þá leitaðist nefndin við að einfalda stjórnsýslufyrirkomulag þessara mála með því að leggja til að meginstofnunum umhverfisráðuneytisins yrði falin meginábyrgð á málaflokknum og jafnframt að sérfræðinganefnd samkvæmt 3. mgr. 41. gr. yrði lögð niður.

Frumvarpsdrög nefndarinnar voru birt á heimasíðu umhverfisráðuneytisins og barst ráðuneytinu fjöldi umsagna, sér í lagi við tillögu um breytingar á 41. gr. Af umsögnum sem bárust um 41. gr. má ráða að mikils misskilnings gætir um tilgang og eðli breytinganna sem nefndin lagði til. Því taldi umhverfisráðherra nauðsynlegt að þessar breytingartillögur fengju frekari umfjöllun og lagði því til við nefndina að nánar yrði fjallað um tillögur hennar um breytingar á 41. gr. í hvítbókinni.

17.6.2 Tillögur um breytingu á 41. gr. náttúruverndarlaga

Í frumvarpi því sem nefndin afhenti umhverfisráðherra í lok árs 2010 voru settar fram eftirfarandi tillögur um breytingar á 3. gr. (skilgreiningar) og 41. gr. náttúruverndarlaga.

Skilgreiningar

Nefndin lagði til að bætt yrði við 3. gr. laganna fjórum orðskýringum sem tengdust beint þeim breytingum sem lagðar voru til á 41. gr. Orðskýringarnar eru þessar:

1. *Ágeng framandi lífvera:* Framandi lífvera sem ógnar líffræðilegri fjölbreytni.
2. *Framandi lífverur:* Dýr, plöntur, sveppir og örverur sem ekki koma náttúrulega fyrir í vistkerfum landsins.
3. *Innflutningur lifandi lífvera:* Flutningur lifandi lífvera af völdum manna til landsins eða á íslenskt hafsvæði frá löndum eða svæðum utan Íslands.
4. *Líffræðileg fjölbreytni:* Breytileiki meðal lífvera á öllum skipulagsstigum lífs, þar með talin öll vistkerfi á landi, í sjó og ferskvatni og vistfræðileg tengsl þeirra. Hugtakið nær til fjölbreytni innan tegunda, milli tegunda og í vistkerfum.

426 Sjá nánari umfjöllun í 8. kafla.

Um hugtökin segir í athugasemdum nefndarinnar við greinina:

> Hugtakið framandi lífverur er ekki skilgreint sérstaklega í náttúruverndarlögum nr. 44/1999. Í athugasemdum sem fylgdu frumvarpi því er varð að þeim lögum er hugtakið skilgreint svo að það taki til dýra- og plöntutegunda sem ekki hafa unnið sér sess í flóru eða fánu landsins, svo og sveppa og örvera. Hér er gengið út frá svipaðri skilgreiningu sem miðast við dýr, plöntur, sveppi og örverur sem ekki koma náttúrulega fyrir í vistkerfum landsins. Með lífverum „sem koma náttúrulega fyrir í vistkerfum landsins" er átt við lífverur sem hér voru til staðar við landnám og lífverur sem síðan hafa borist til landsins af eigin rammleik og haslað sér völl í lífríki þess án íhlutunar manna. Sem dæmi er miðað við að náttúrulegar og innlendar plöntur séu allar tölusettar tegundir í Flóru Íslands, og plöntur á lista yfir íslenskar plöntutegundir, sbr. ákvæði til bráðabirgða skv. reglugerð nr. 583/2000[427] sem sett er samkvæmt núverandi 41. gr. laga um náttúruvernd. Skilgreiningin aðgreinir þannig lífverur sem koma náttúrulega fyrir í vistkerfum landsins frá þeim sem menn hafa flutt inn til landsins í margvíslegum tilgangi en sá innflutningur hefur einkum átt sér stað frá miðri 20. öld. Aðgreiningin er ekki ótvíræð og áfram kann því að vera uppi óvissa um hvort tiltekin tegund hefur borist til landsins af eigin rammleik eða óviljandi með varningi eða á annan hátt. Sú merking orðsins „náttúrulegur" sem hér er lögð til grundvallar hefur skírskotun til markmiðsákvæðis laganna þar sem segir að lögin eigi að tryggja eftir föngum þróun íslenskrar náttúru eftir eigin lögmálum (sbr. 2. mgr. 1. gr.).
>
> Ágeng framandi lífvera er framandi lífvera sem ógnar líffræðilegri fjölbreytni. Báðar þessar skilgreiningar eru efnislega í samræmi við sambærilegar skilgreiningar í samningnum um líffræðilega fjölbreytni.[428]
>
> Hugtakið innflutningur lífvera þarf að skilgreina vegna þeirra reglna sem lagðar eru til í 4. gr. frumvarpsins. Það vísar til flutnings lifandi lífvera af manna völdum til landsins eða á íslenskt hafsvæði frá löndum eða svæðum utan Íslands.
>
> Við skýringu hugtaksins líffræðileg fjölbreytni er byggt á skilgreiningu samningsins um líffræðilega fjölbreytni og er þar átt við breytileika meðal lífvera á öllum skipulagsstigum lífs, þar með talin vistkerfi á landi, í sjó og ferskvatni og vistfræðileg tengsl þeirra sem og fjölbreytni innan tegunda, milli tegunda og í vistkerfum.

Tillaga um breytingu á 41. gr.

Í 4. gr. frumvarpsins lagði nefndin til að fimm nýjar greinar komi í stað 41. greinar núgildandi laga, þ.e. 41. gr. og 41. gr. a–d. Þær breytingar fela í sér skýrari reglur um innflutning lifandi framandi lífvera og um dreifingu lifandi lífvera og miða að því að draga úr hættu á tjóni á lífríki Íslands af völdum framandi lífvera.

Í almennum athugasemdum sem fylgdu frumvarpinu er fjallað um þá hættu sem stafað getur af ágengum framandi lífverum og þörfina á skýrum reglum til að sporna við henni. Einnig er gerð grein fyrir skuldbindingum Íslands samkvæmt alþjóðasamningum á þessu sviði, sbr. umfjöllun í kafla 17.3 hér að framan. Þá segir enn fremur:

---

427 Sjá nú reglugerð nr. 398/2011 um breytingu á reglugerð nr. 583/2000 um innflutning, ræktun og dreifingu útlendra plöntutegunda.

428 Hér er átt við skilgreiningar leiðbeiningarreglnanna um h-lið 8. gr.: „alien species" refers to a species, subspecies or lower taxon, introduced outside its natural past or present distribution; includes any part, gametes, seeds, eggs, or propagules of such species that might survive and subsequently reproduce; „invasive alien species" means an alien species whose introduction and/or spread threaten biological diversity.

Ákvæði 41. gr. núgildandi náttúruverndarlaga fjalla um innflutning, ræktun og dreifingu lifandi lífvera og voru þau nýmæli í íslenskum náttúruverndarlögum þegar lög nr. 44/1999 voru sett. Greinin hefur ekki reynst vel í framkvæmd og er þar einkum um að kenna óskýrri afmörkun gildissviðs hennar gagnvart öðrum lögum. Um innflutning, ræktun og dreifingu lifandi lífvera er fjallað í ýmsum lögum og ganga þau almennt framar ákvæðum 41. gr., sbr. 1. mgr. hennar. Mörg þeirra hafa það að markmiði að verjast því að sjúkdómar berist til landsins en fjalla ekki sérstaklega um vernd líffræðilegrar fjölbreytni og innlendra stofna dýra og plantna.

Í athugasemdum við 4. gr. frumvarpsins er nánar fjallað um tillögur nefndarinnar að breytingum á 41. gr. nvl. Þar er m.a. bent á að þær skuldbindingar sem íslenska ríkið hefur undirgengist með aðild að ýmsum alþjóðasamningum hafi í för með sér að tryggja verði strangt eftirlit með innflutningi lifandi framandi lífvera sem og með dreifingu þeirra svo koma megi í veg fyrir að ágengar framandi tegundir hasli sér völl hér á landi og valdi tjóni á lífríki Íslands. Þá segir einnig að tillögurnar byggi að verulegu leyti á þeim sjónarmiðum sem liggja til grundvallar leiðbeiningarreglum samningsins um líffræðilega fjölbreytni (sjá umfjöllun í kafla 17.3.1 hér að framan). Lagt sé til að fimm nýjar greinar komi í stað 41. gr. náttúruverndarlaga. Þær fjalli um innflutning lifandi framandi lífvera, dreifingu lifandi lífvera, aðgæsluskyldu vegna innflutnings og dreifingar, tengsl við önnur lög og aðgerðir vegna ágengra framandi tegunda. Hér á eftir verður gerð grein fyrir hverri grein fyrir sig og athugasemdum sem henni fylgdu í umræddu frumvarpi til laga um breytingar á náttúruverndarlögum nr. 44/1999.

41. gr. Innflutningur lifandi framandi lífvera

Tillaga nefndarinnar að nýrri 41. gr. um innflutning lifandi framandi lífvera er svohljóðandi:

41. gr. Innflutningur lifandi framandi lífvera.

Óheimilt er að flytja inn lifandi framandi lífverur nema með leyfi Umhverfisstofnunar. Þetta gildir þó ekki um búfé eða framandi plöntutegundir sem ætlaðar eru til yl- eða garðræktar nema innflutningur sé bannaður samkvæmt reglugerð, sbr. 4. mgr.

Með umsókn um leyfi samkvæmt 1. mgr. skal fylgja áhættumat sem umsækjandi hefur aflað og skal þar koma fram mat á hættu á því að viðkomandi lífverur sleppi út í náttúruna og þeim áhrifum sem það kann að hafa á líffræðilega fjölbreytni. Ef lífverurnar eru fluttar til landsins í því augnamiði að dreifa þeim skal umsóknin taka bæði til innflutningsins og dreifingarinnar og skal þá einnig fylgja greinargerð, sbr. 3. mgr. 41. gr. a.

Umhverfisstofnun skal leita umsagnar Náttúrufræðistofnunar Íslands um umsóknir um leyfi samkvæmt 1. mgr. Óheimilt er að veita leyfi ef ástæða er til að ætla að innflutningurinn ógni eða hafi veruleg áhrif á líffræðilega fjölbreytni. Umhverfisstofnun getur bundið leyfi skilyrðum sem draga úr hættu á því að innflutningurinn hafi áhrif á lífríkið.

Umhverfisráðherra setur í reglugerð nánari fyrirmæli um innflutning lifandi framandi lífvera, þar á meðal um áhættumat og um þau sjónarmið sem leggja skal til grundvallar við mat á því hvort leyfi samkvæmt 1. mgr. skuli veitt. Ráðherra getur ákveðið að banna innflutning tiltekinna lifandi framandi lífvera og skal hann birta skrá yfir þær. Einnig getur ráðherra ákveðið að vissar lífverur megi flytja inn án leyfis samkvæmt 1. mgr. og skal hann á sama hátt birta skrá yfir þær.

Um greinina segir í athugasemdum við frumvarpið:

> Hugtakið framandi lífverur tekur til dýra, plantna, sveppa og örvera sem ekki koma náttúrulega fyrir í lífríki landsins […]. Samkvæmt 1. mgr. greinarinnar er meginreglan sú að leyfi Umhverfisstofnunar þurfi til innflutnings þessara lífvera. Reglan er þó ekki afdráttarlaus. Í fyrsta lagi er í ákvæðinu tekið fram að þetta gildi ekki um búfé. Um innflutning þess er fjallað í lögum um innflutning dýra og er hann háður leyfi sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra. Er þar jafnframt mælt fyrir um að ráðherra skuli leita umsagnar fagráðs í viðkomandi búgrein áður en leyfi er veitt. Í öðru lagi gildir reglan ekki um framandi plöntutegundir sem ætlaðar eru til ræktunar í yl- og garðrækt nema innflutningur þeirra sé bannaður samkvæmt reglugerð, sbr. 4. mgr. Í þriðja lagi er í 4. mgr. greinarinnar gert ráð fyrir að umhverfisráðherra geti ákveðið að vissar lífverur megi flytja inn án leyfis og skal hann birta skrá yfir þær.
>
> Reglan um leyfisskyldu vegna innflutnings lifandi framandi lífvera kann að leiða til þess að í sumum tilvikum sé nauðsynlegt að afla tvenns konar leyfis til innflutnings dýra og plantna. Annars vegar samkvæmt ákvæðum laga sem miða að því að koma í veg fyrir að dýra- og plöntusjúkdómar berist til landsins og hins vegar samkvæmt 41. gr. náttúruverndarlaga. Er þetta talið óhjákvæmilegt þar sem núgildandi löggjöf tryggir ekki fyllilega að við innflutning dýra og plantna fari fram mat á því hvort lífverurnar geti skapað hættu fyrir líffræðilega fjölbreytni hér á landi.
>
> Í 2. mgr. 41. gr. er kveðið á um að umsókn um leyfi til innflutnings lifandi framandi lífvera skuli fylgja áhættumat sem umsækjandi hefur aflað þar sem fram komi mat á hættu á því að viðkomandi lífverur sleppi út í náttúruna og þeim áhrifum sem það kann að hafa á líffræðilega fjölbreytni. Til að stuðla að einfaldari málsmeðferð er gert ráð fyrir að sótt sé í einu lagi um leyfi til innflutnings og dreifingar ef lífverurnar eru fluttar inn í því augnamiði að dreifa þeim. Í þeim tilvikum skal einnig fylgja greinargerð um þau áhrif sem gera má ráð fyrir að dreifingin hafi á lífríkið, sbr. 3. mgr. 41. gr. a.
>
> Ákvæði 3. mgr. 41. gr. fjalla um málsmeðferð vegna leyfisumsókna og er þar kveðið á um að Umhverfisstofnun skuli leita umsagnar Náttúrufræðistofnunar Íslands. Áréttað er að leyfi skuli ekki veitt ef ástæða er til að ætla að það ógni eða hafi veruleg áhrif á líffræðilega fjölbreytni Íslands.
>
> Gert er ráð fyrir að umhverfisráðherra setji reglugerð með nánari fyrirmælum um innflutning lifandi framandi lífvera, sbr. 4. mgr. Meðal annars skal þar fjalla um áhættumat samkvæmt 2. mgr. greinarinnar en í slíku mati þyrftu m.a. að koma fram upplýsingar um vistfræði viðkomandi tegundar í upprunalegum heimkynnum, reynslu annarra þjóða af innflutningi tegundarinnar og hvort ætla megi að tegundin geti dreifst óheft út fyrir það svæði sem henni er ætlað. Lagt er til að ráðherra sé heimilt að banna innflutning á tilteknum lifandi framandi lífverum en það ætti t.d. við um tegundir sem eru þekktir vágestir. Á sama hátt er gert ráð fyrir að ráðherra geti ákveðið að vissar lífverur megi flytja inn án leyfis samkvæmt 1. mgr. Mælt er fyrir um að ráðherra birti skrár yfir þær tegundir sem hann ákveður að banna innflutning á eða undanþiggja leyfisskyldu.

41. gr. a. Dreifing lifandi lífvera

Um dreifingu lifandi lífvera er fjallað í 41. gr. a. Greinin er svohljóðandi:

> **41. gr. a. Dreifing lifandi lífvera.**
>
> Óheimilt er nema samkvæmt leyfi Umhverfisstofnunar:
>
> a. að dreifa eða sleppa lifandi framandi lífverum út í náttúruna,

b. að flytja lifandi lífverur innanlands til svæða þar sem þær koma ekki náttúrulega fyrir ef ástæða er til að ætla að það ógni líffræðilegri fjölbreytni.

Ekki þarf sérstakt leyfi samkvæmt a-lið 1. mgr. ef leyfi hefur verið fengið samkvæmt 41. gr. til að flytja viðkomandi lífverur til landsins í því augnamiði að dreifa þeim.

Með umsókn um leyfi samkvæmt 1. mgr. skal fylgja greinargerð um þau áhrif sem gera má ráð fyrir að dreifingin hafi á lífríkið.

Umhverfisstofnun skal leita umsagnar Náttúrufræðistofnunar Íslands um umsóknir um leyfi samkvæmt 1. mgr. Óheimilt er að veita leyfi ef ástæða er til að ætla að það ógni eða hafi veruleg áhrif á líffræðilega fjölbreytni. Umhverfisstofnun getur bundið leyfi skilyrðum sem miða að því að draga úr áhrifum á lífríkið.

Ráðherra setur í reglugerð nánari fyrirmæli um dreifingu lifandi lífvera, þar á meðal um þau atriði sem fram skulu koma í greinargerð samkvæmt 3. mgr. og þau sjónarmið sem leggja skal til grundvallar við mat á því hvort leyfi samkvæmt 1. mgr. skuli veitt. Ráðherra getur ákveðið, að fenginni tillögu Náttúrufræðistofnunar Íslands, að vissum tegundum megi dreifa án leyfis enda sé ekki talin hætta á að þær ógni líffræðilegri fjölbreytni. Skal hann birta skrá yfir þær. Ráðherra getur einnig ákveðið að banna dreifingu tiltekinna tegunda og skal hann á sama hátt birta skrá yfir þær.

Um greinina segir í athugasemdum við frumvarpið:

Greinin er ekki bundin við lifandi framandi lífverur eins og það hugtak er skilgreint í 1. gr. frumvarpsins heldur tekur hún einnig til þess þegar lifandi lífverur eru fluttar milli svæða innanlands, þ.e. á svæði þar sem þær koma ekki náttúrulega fyrir. Meginregla 1. mgr. 41. gr. a felur annars vegar í sér að óheimilt er nema samkvæmt leyfi Umhverfisstofnunar að dreifa eða sleppa lifandi framandi lífverum út í náttúruna. Leyfisskyldan gerir það kleift að koma í veg fyrir að lífverum sem þegar hafa verið fluttar inn sé dreift eða þeim sleppt án þess að afleiðingar þess séu metnar. Hins vegar er mælt fyrir um að leyfi Umhverfisstofnunar þurfi til að flytja lifandi lífverur innanlands til svæða þar sem þær koma ekki náttúrulega fyrir ef ástæða er til að ætla að það ógni líffræðilegri fjölbreytni. Þetta felur m.a. í sér að óheimilt er nema samkvæmt leyfi að flytja ágenga plöntutegund á landsvæði þar sem hún kemur ekki náttúrulega fyrir og sleppa í vötn eða ár lífverum af stofni sem ekki er náttúrulegur í viðkomandi vatni.

Þegar fjallað er um náttúruna og einstök svæði í þessari grein er bæði átt við svæði sem segja má að séu í upprunalegu og náttúrulegu ástandi, ef frá eru taldar loftslagsbreytingar af manna völdum, og svæði þar sem áhrifa mannsins gætir að einhverju marki en endurheimt náttúrulegs ástands er tiltölulega auðveld sé réttum aðferðum beitt. Má t.d. nefna land sem hefur verið framræst en aldrei notað og er að hverfa til fyrra horfs. Náttúruleg svæði eru því svæði í upprunalegu og náttúrulegu ástandi og „hálf-náttúruleg“ (e. semi-natural) svæði þar sem lífríkið er að mestu upprunalegt og athafnir mannsins hafa ekki haft mikil, varanleg og óafturkræf áhrif, svo sem á gróðurlendi og á rennsli straumvatna. Land sem er þaulræktað, svo sem tún, akrar eða skógræktarsvæði sem í hefur verið plantað framandi trjátegundum, telst ekki náttúrulegt. Þéttbýliskjarnar eru ekki náttúruleg svæði þó jaðarsvæði þeirra geti verið það og einstök svæði innan þeirra beri öll einkenni náttúrulegra svæða. Svæði þar sem reynt er að endurheimta náttúruleg vistkerfi, svo sem með landgræðslu og skógrækt með innlendum plöntum, eru náttúruleg í framangreindum skilningi. Samkvæmt framansögðu gildir leyfisskylda greinarinnar ekki um plöntur sem

Fannborg og Hverahnúkur í Kerlingarfjöllum.

ræktaðar eru í görðum né um plöntur sem ræktaðar eru í ylrækt þegar litlar sem engar líkur eru á að framandi lífverur berist út í náttúru landsins eða þegar um er að ræða tegundir sem ekki geta lifað í íslenskri náttúru og þar með ekki ógnað líffræðilegri fjölbreytni.

Eins og áður er getið er gert ráð fyrir að ef lífverur eru fluttar til landsins í því skyni að dreifa þeim sé sótt um leyfi til innflutnings og dreifingar í einu lagi. Í 2. mgr. er þetta áréttað.

Samkvæmt 3. mgr. skal fylgja umsókn greinargerð um þau áhrif sem gera má ráð fyrir að dreifingin hafi á lífríkið og er það umsækjanda að afla hennar. Ákvæði 4. mgr. um málsmeðferð og ákvæði 5. mgr. um setningu reglugerðar eru hliðstæð ákvæðum 41. gr. Gert er ráð fyrir að ráðherra setji í reglugerð nánari fyrirmæli m.a. um þau atriði sem koma eiga fram í greinargerð samkvæmt 3. mgr. en þau þyrftu m.a. að fela í sér upplýsingar um hvort ástæða sé til að ætla að tegundin sé ágeng við náttúrufarsaðstæður á Íslandi, hvort gera megi ráð fyrir að tegundin geti blandast innlendum tegundum og hvort samkeppni við innlendar tegundir sé hugsanleg.

41. gr. b. Aðgæsluskylda

Samkvæmt tillögum nefndarinnar er bætt við sérstöku ákvæði um aðgæsluskyldu vegna innflutnings og dreifingar lifandi framandi lífvera. Greinin er svohljóðandi:

41. gr. b. Aðgæsluskylda.

Sá sem ber ábyrgð á innflutningi lifandi framandi lífvera sem ekki er ætlað að dreifa skal gæta sérstakrar varúðar og grípa til allra þeirra ráðstafana sem sanngjarnt verður talið svo koma megi í veg fyrir að lífverurnar sleppi og dreifist.

Sá sem ber ábyrgð á dreifingu lifandi lífvera skal gæta sérstakrar varúðar og leitast við að koma í veg fyrir að dreifingin hafi áhrif á lífríkið sem fyrir er.

Sá sem stundar starfsemi sem getur haft í för með sér að til landsins berist óviljandi lifandi framandi lífverur, eða að þær dreifist út í náttúruna, skal grípa til ráðstafana sem sanngjarnt er að ætlast til í því skyni að koma í veg fyrir innflutning þeirra og dreifingu.

Um greinina segir í athugasemdunum:

Vegna þeirra alvarlegu afleiðinga sem framandi lífverur geta haft á lífríki Íslands og líffræðilega fjölbreytni er lagt til að kveðið verði á um sérstaka aðgæsluskyldu vegna innflutnings og dreifingar lifandi lífvera í 41. gr. b. Í 1. mgr. greinarinnar er fjallað um aðgæsluskyldu þeirra sem bera ábyrgð á innflutningi lifandi framandi lífvera sem ekki er ætlað að dreifa. Hún lýtur fyrst og fremst að því að hindra að viðkomandi lífverur sleppi og er mælt svo fyrir að þessir aðilar skuli grípa til allra þeirra ráðstafana sem sanngjarnt verður talið svo koma megi í veg fyrir þetta. Slíkar ráðstafanir lúta eðlilega að tryggri geymslu lífveranna.

Ákvæði 2. mgr. fjalla um aðgæsluskyldu þeirra sem bera ábyrgð á dreifingu lifandi lífvera og hvílir hún bæði á þeim sem bera ábyrgð á dreifingu lifandi framandi lífvera sem mögulegt er að hafi óæskileg áhrif á líffræðilega fjölbreytni

og þeim sem flytja lífverur milli svæða innanlands þar sem mögulegt er að þær valdi tjóni á stofnum sem fyrir eru.

Oft á dreifing framandi lífvera sér stað óviljandi og því mikilvægt að gera kröfu um sérstaka aðgæslu þeirra sem stunda starfsemi sem getur haft í för með sér að til landsins berist óviljandi lifandi framandi lífverur eða að slíkar lífverur dreifist út í náttúruna. Samkvæmt 3. mgr. er þeim skylt að grípa til ráðstafana sem sanngjarnt er að ætlast til í því skyni að koma í veg fyrir slíkan innflutning og dreifingu.

41. gr. c. Tengsl við önnur lög

Í 41. gr. c er fjallað um tengsl við önnur lög og hljóðar hún svo:

41. gr. c. Tengsl við önnur lög.

Ákvæði 41. gr. og 41. gr. a gilda ekki um erfðabreyttar lífverur, sbr. lög nr. 18/1996, og lifandi smitefni, sbr. sóttvarnalög nr. 19/1997.

Ákvæði um leyfisskyldu í 41. gr. og 41. gr. a hafa ekki áhrif á fyrirmæli annarra laga um leyfisskyldu vegna innflutnings og dreifingar lífvera nema það sé sérstaklega tekið fram.

Um greinina segir í athugasemdum við frumvarpið:

Tekið er fram að 41. gr. og 41. gr. a gildi ekki um erfðabreyttar lífverur en um þær gilda sérstök lög nr. 18/1996. Greinarnar gilda heldur ekki um lifandi smitefni en þau falla undir sóttvarnalög nr. 19/1997. Þessi lagaskil eru þau sömu og mælt er fyrir um í gildandi lögum en hér er hins vegar horfið frá því að undanskilja innflutning lifandi fisks ákvæðum laganna, sbr. lög um meðferð, vinnslu og dreifingu sjávarafurða nr. 55/1998. Sama er að segja um sjávarspendýr. Er þess í stað gert ráð fyrir að í reglugerð skv. 4. mgr. 41. gr. megi undanskilja þær tegundir leyfisskyldu sem ekki er talið að hætta stafi af.

Í 2. mgr. er tekið fram að ákvæði um leyfisskyldu í 41. gr. og 41. gr. a hafi ekki áhrif á fyrirmæli annarra laga um leyfisskyldu vegna innflutnings og dreifingar lífvera nema það sé sérstaklega tekið fram. Þetta þýðir að í sumum tilvikum er nauðsynlegt að afla tvenns konar leyfis til innflutnings dýra og plantna.

41. gr. d. Aðgerðir vegna ágengra framandi tegunda

Fimmta og síðasta greinin, 41. gr. d, tekur til aðgerða sem heimilt er að grípa til til að sporna við útbreiðslu ágengra framandi tegunda. Greinin er svohljóðandi:

41. gr. d. Aðgerðir vegna ágengra framandi lífvera.

Ef ástæða er til að ætla að framandi lífverur ógni líffræðilegri fjölbreytni og hafi veruleg áhrif á lífríkið getur ráðherra, að fenginni umsögn Náttúrufræðistofnunar Íslands og eftir atvikum annarra stofnana, gripið til aðgerða til að uppræta þær eða koma böndum á og hefta útbreiðslu þeirra.

Aðgerðir samkvæmt 1. mgr. geta m.a. náð til þess að útrýma ágengum framandi lífverum á eignarlöndum og takmarka útbreiðslu þeirra.

Í athugasemdum við greinina segir:

Í leiðbeiningarreglunum sem gefnar eru út á grundvelli samningsins um líffræðilega fjölbreytni og vikið er að hér að framan er lögð áhersla á mikilvægi þess að greina það fljótt ef ágeng framandi tegund nemur land. Einnig er undirstrikuð nauðsyn þess að grípa tafarlaust til aðgerða til að hindra að tegundin festi rætur. Oft kann að vera æskilegt að uppræta hana eins fljótt og mögulegt

er. Í 41. gr. d. er kveðið á um heimild ráðherra til að grípa til slíkra aðgerða ef ástæða er til að ætla að framandi lífverur ógni líffræðilegri fjölbreytni og hafi veruleg áhrif á lífríkið. Áskilið er að ráðherra leiti áður umsagnar Náttúrufræðistofnunar Íslands sem leggur m.a. mat á hættuna og nauðsyn þess að grípa til ráðstafana. Aðgerðir sem beinast að því að uppræta ágenga framandi tegund eða takmarka útbreiðslu hennar þurfa að geta náð til eignarlanda jafnt sem annarra svæða og því er sérstaklega áréttuð heimild til þess.

17.6.3 Helstu athugasemdir sem bárust við tillögur um breytingu á 41. gr.

Eins og fram hefur komið bárust fjölmargar athugasemdir við tillögur nefndarinnar um breytingar á 41. gr. náttúruverndarlaga. Flestar komu frá skógræktarfélögum og aðilum sem starfa að skógrækt og landgræðslu. Þar sem tvær stofnanir umhverfisráðuneytisins, Skógrækt ríkisins og Landgræðsla ríkisins, gerðu töluverðar athugasemdir við breytingatillögurnar fól umhverfisráðherra fulltrúum þessara stofnana að vinna tillögur að framsetningu m.a. 41. gr. laga um náttúruvernd og eru þær tillögur birtar í fylgiskjali 2 við hvítbókina.

Helstu athugasemdir við tillögur nefndarinnar um breytingu á 41. gr. náttúruverndarlaga voru:

- Gerðar voru athugasemdir við þá stjórnsýslu sem lögð er til í tillögum nefndarinnar, sér í lagi það fyrirkomulag leyfisskyldu sem birtist í 41. gr. og 41. gr. a. Var talið eðlilegra að dregin yrði upp varnarlína gagnvart þeim tegundum sem óæskilegt væri að flytja til landsins eða dreifa, svo og að listaðar yrðu upp þær tegundir sem óheimilt væri að flytja milli svæða innanlands.
- Gerðar voru athugasemdir við tillögu um að leggja niður sérfræðinganefnd skv. 3. mgr. 41. gr.
- Gerðar voru athugasemdir við að ákvarðanir í mikilvægum málum eigi að byggja á umsögn eins aðila (Náttúrufræðistofnunar) og bent á að stofnunin hefði ekki í öllum tilvikum sérstaka fagþekkingu á þessum málaflokki.
- Gerðar voru athugasemdir við ákvæði 41. gr. d um heimildir ráðherra til aðgerða til að uppræta og hefta útbreiðslu framandi tegunda. Lutu þær annars vegar að því að heimildin ætti að vera í höndum Umhverfisstofnunar svo kæruleið væri tryggð til ráðherra og hins vegar að því að aðgerðir á eignarlöndum ættu að vera háðar því að fyrst hefði verið leitað samkomulags við landeiganda.
- Þá var því haldið fram að það sé vandkvæðum bundið að færa vísindaleg rök fyrir því hvaða plöntur skuli leyfa, sbr. tillögur nefndarinnar, og því óljóst hvaða faglegu forsendur eigi að liggja til grundvallar því hvaða tegundir eigi að vera á hinum leyfða lista og hvaða tegundir ekki.

17.6.4 Rökstuðningur nefndar um endurskoðun náttúruverndarlaga

Einangruðum eyjaríkjum eins og Íslandi með tiltölulega fáum tegundum og stuttri fæðukeðju er sérstaklega hætt við skakkaföllum og raski af völdum ágengra

Spánarsnigill nýlegur vágestur.

framandi tegunda.[429] Skýr löggjöf og skilvirk stjórnsýsla er því einn af lykilþáttum markvissrar náttúruvendar. Með aðild Íslands að samningnum um líffræðilega fjölbreytni hafa íslensk stjórnvöld tekið á sig skuldbindingar og þarf íslensk löggjöf að endurspegla þær skyldur. Í skýrslu Ríkisendurskoðunar, „Samningurinn um líffræðilega fjölbreytni", frá árinu 2006 eru gerðar athugasemdir við hversu takmörkuð áhrif aðild að samningnum hefur haft á íslenska löggjöf og opinbera stefnu á sviði líffræðilegrar fjölbreytni. Þar kemur fram að einstakar lagagreinar eða ákvæði miði að því að innleiða ákvæði samningsins en sú innleiðing virðist nokkuð tilviljunarkennd og ómarkviss. Einnig er gerð athugasemd við að ábyrgð á vernd líffræðilegrar fjölbreytni sé óskýr innan íslenskrar stjórnsýslu.[430]

Ástæða þess að lagt var í heildarendurskoðun náttúruverndarlaga er m.a. sú að ekki hefur miðað sem skyldi í náttúruvernd á Íslandi. Bent hefur verið á að það megi að hluta rekja til þess að lög séu óskýr og ómarkviss. Eins og síðar verður vikið að í 18. kafla er það mat nefndarinnar að lagaákvæði um hlutverk stofnana og stjórnvalda séu ekki nægilega skýr og sama á við um afmörkun verksviðs og skilgreiningu ábyrgðar. Það fyrirkomulag sem kveðið er á um í 3. mgr. 41. gr. núgildandi náttúruverndarlaga um skipan sérfræðinganefndar hefur ekki reynst skilvirkt í framkvæmd. Nægir í því sambandi að benda á þann langa tíma sem það hefur tekið nefndina að skila tillögum í samræmi við ákvæði laganna, sjá umfjöllun hér að framan. Þar er jafnframt talinn upp mikill fjöldi sérfræðinganefnda sem hafa það hlutverk að vera ráðgefandi um innflutning á lífverum. Er að mati nefndarinnar nauðsynlegt að breyta núverandi fyrirkomulagi sem er óskilvirkt þar sem ábyrgð, hlutverk og valdsvið er ekki nægilega skilgreint og verkefnið á hendi margra stjórnvalda. Fram hafa komið athugasemdir þess efnis að efla þurfi eftirlit með innflutningi á lífverum með tilliti til sjúkdómavarna. Undir þetta tekur nefndin og telur mikilvægt að fyrirkomulag löggjafar og stjórnsýslu á því sviði verði einnig endurskoðað með það að markmiði að skýra hlutverk og ábyrgð stjórnvalda og stofnana og leitast við að skapa þá heildarsýn sem áður er nefnd.

429 Sjá umfjöllun í 3. kafla.
430 Samningurinn um líffræðilega fjölbreytni. Ríkisendurskoðun, janúar 2006.

Bjarnarkló.

Nefndin tekur undir athugasemdir er lúta að fyrirkomulagi umsagna sem gert er ráð fyrir að Umhverfisstofnun afli. Leggur nefndin til að orðalagi 41. gr. og 41. gr. a verði breytt hvað þetta varðar og verði: „Umhverfisstofnun skal leita umsagnar Náttúrufræðistofnunar Íslands *og eftir atvikum annarra sérfræðistofnana um ...*". Jafnframt áréttar nefndin að ein af meginskyldum Umhverfisstofnunar sem stjórnsýslustofnunar er að tryggja að mál séu nægilega upplýst í samræmi við rannsóknarreglu stjórnsýslulaga nr. 37/1993, sbr. 10. gr., áður en ákvörðun er tekin til að mynda um leyfisveitingu. Liður í þeirri rannsóknarskyldu er m.a. að leita umsagna mismunandi sérfræðistofnana og annarra aðila sem þekkingu hafa á viðkomandi sviði ef þörf krefur til að leggja fullnægjandi grundvöll að ákvörðun í málinu. Sérfræðingar Umhverfisstofnunar eiga því sjálfir að geta metið hverju sinni hvaða upplýsingar eru nauðsynlegar til að stofnunin geti tekið ákvörðun í samræmi við 10. gr. stjórnsýslulaga um rannsóknarskyldu opinberra aðila sem undanfara stjórnvaldsákvörðunar.

Nefndin telur að ákveðins misskilnings gæti um tilgang þeirra breytinga sem hún leggur til á 41. gr. nvl. en einhverjir hafa litið svo á að tillögur nefndarinnar feli í sér altækt bann við því að nota aðrar plöntur til ræktunar en þær sem birtar eru í Flóru Íslands frá 1948. Sá misskilningur kann að skýrast af því að þegar tillögurnar voru kynntar var ekki búið að birta reglugerð nr. 398/2011, um breytingu á reglugerð nr. 583/2000, um innflutning, ræktun og dreifingu útlendra plöntutegunda, en þar er birtur heildarlisti yfir 438 innlendar plöntutegundir sem teljast til íslensku flórunnar. Meðal þeirra eru margar af þeim hefðbundnu plöntum sem nýttar eru til skógræktar. Nefndin ítrekar þá afstöðu sína að þörf sé á sérstakri aðgæslu við innflutning, dreifingu og ræktun framandi tegunda hér á landi, sér í lagi í ljósi sérstöðu Íslands sem eyríkis með viðkvæma og sérstaka náttúru. Þá aðgæslu er aðeins hægt að viðhafa með því að tryggja að ávallt sé leitað leyfis fyrir nýjum tegundum sem eru óþekktar, sem ekki hafa verið fluttar inn áður né leyfðar samkvæmt reglugerð. Með því að hafa eingöngu reglur um þær tegundir sem er bannað að flytja inn er verið að veita heimild til innflutnings á öllum öðrum lífverum, einnig þeim sem kunna að vera skaðlegar og geta valdið röskun á íslenskri náttúru. Skaðsemi tegundarinnar kann hins vegar fyrst að uppgötvast þegar tjón hefur orðið. Eins og reynslan sýnir getur þá verið afar kostnaðarsamt að bregðast við. Því telur nefndin skynsamlegast og hagkvæmast að setja löggjöf sem er í samræmi við evrópsku aðgerðaáætlunina um ágengar framandi tegundir[431] sem öll 50 aðildarríki Bernarsamningsins hafa samþykkt[432] og norsku löggjöfina þar sem sérstakrar varfærni er gætt. Í því felst að settar eru reglur um þrenns konar lista. Í fyrsta lagi lista yfir tegundir sem bannað er að flytja inn og rækta, sbr. reglugerð nr. 505/2011, um breytingu á reglugerð nr. 583/2000. Í öðru lagi lista yfir tegundir

431 European Strategy on Invasive Alien Species. Nature and Environment no. 161, Council of Europe Publishing, maí 2011.
432 Sjá tilmæli nr. 99 (2003) og Report of the 23rd meeting of the Standing Committee of the Bern Convention, T-PVS (2003) 24, Council of Europe.

sem teljast til Flóru Íslands, sbr. reglugerð nr. 398/2011, um breytingu á reglugerð nr. 583/2000. Í þriðja lagi verði svokallaður grár listi yfir tegundir sem hafa þarf sérstaka aðgát með en heimilt er að flytja inn að fengnu leyfi og að ákveðnum skilyrðum uppfylltum.

Með ofangreindu fyrirkomulagi telur nefndin að hægt sé að koma á virku eftirliti með því hvaða tegundir eru fluttar til landsins og sýna þá aðgæslu sem nauðsynleg er til að tryggja líffræðilega fjölbreytni og þar með uppfylla skilyrði samnings um líffræðilega fjölbreytni.

Meðal stofnana umhverfisráðuneytisins eru sérfræðistofnanir á ýmsum sviðum, t. a. m. Náttúrufræðistofnun Íslands sem skal lögum samkvæmt stunda undirstöðurannsóknir og annast skipulega heimildaöflun um náttúru Íslands. Hlutverk stofnunarinnar felst því einkum í rannsóknum, ráðgjöf og gerð umsagna og tillagna. Náttúrufræðistofnun Íslands býr yfir víðtækri þekkingu um og heildarsýn yfir íslenska náttúru. Hér má einnig nefna Landgræðslu ríkisins þar sem fyrir hendi er mikil þekking á jarðvegs- og gróðureyðingu sem og endurheimt landgæða og gróðurvernd. Innan þessara stofnana ráðuneytisins er að finna vísindamenn sem eru hvað best til þess fallnir að færa fram faglegar og vísindalegar forsendur fyrir því hvaða tegundir beri að leyfa og hvar og hvenær sýna þurfi aðgæslu, t.d. með því að banna innflutning eða dreifingu lífvera. Fær nefndin ekki séð að sérfræðinganefnd sé betur til þess fallin að bera fram fagleg og vísindaleg rök fyrir því hvaða tegundir teljist framandi og ágengar en það fagfólk sem er að finna hjá stofnunum umhverfisráðuneytisins.

Nefndin fellst á það sjónarmið að æskilegt sé að ákvarðanir á grundvelli 41. gr. d séu kæranlegar og að því leyti sé ákjósanlegt að Umhverfisstofnun fari með valdheimildina. Ákvarðanir um aðgerðir á eignarlöndum eru í eðli sínu stjórnvaldsákvarðanir, sbr. 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 og því augljóst að um þær gildi stjórnsýslulög. Af þeim lögum leiðir að slík ákvörðun verður ekki tekin nema landeiganda hafi verið gert viðvart um afstöðu stjórnvalda og honum gefinn kostur á að koma að sjónarmiðum sínum. Af meðalhófsreglu stjórnsýsluréttar leiðir að til slíkra aðgerða verður ekki gripið nema sýnt verði fram á að aðrar og vægari aðgerðir dugi ekki til að ná því markmiði sem að er stefnt.

18

Vatn

18. Vatn

18.1 Inngangur

Í kafla 3.3 var fjallað um vatn og vatnsvernd. Þar kom fram að mikilvægi vatnsauðlindarinnar sem frumforsendu lífs yrði að setja á oddinn varðandi hvers kyns nýtingu og umgengni við auðlindina. Forgangsatriði varðandi verndun, vöktun og umsjón með vatni væri því að tryggja náttúrulega ferla og vistfræðilegt þjónustuhlutverk vatnsauðlindarinnar. Auk þessa var bent á hve brýnt það væri að stuðla að verndun heildstæðra vatnasviða af ólíkum vatnagerðum. Sérstaklega var vikið að verndun helstu lindavatnskerfa landsins, vatnasviða óraskaðra jökulvatna og vatnakerfa undir áhrifum jarðvarma. Fram kom að aðkallandi væri að ráðast sem fyrst í heildstæða úttekt og mat á verndargildi vatnasviða almennt í landinu sem taka þyrfti bæði til líffræðilegra atriða og vatna- og eðlisefnafræðilegra þátta. Lög um stjórn vatnamála taka að nokkru leyti til þessa verkefnis.[433] Þar er m.a. kveðið á um að flokka skuli vatn í vatnshlot og gerðir vatnshlota[434] og meta þau með hliðsjón af líffræðilegum gæðaþáttum, auk vatnsformfræðilegra og efna- og eðlisefnafræðilegra þátta, sbr. 11. gr. Setja skal fram umhverfismarkmið fyrir hverja gerð vatnshlota og skulu áætlanir um vernd vatns miða að því að ná því. Lögin taka hins vegar ekki til mats á verndargildi heildstæðra vatnasviða eða vatns sem þáttar í landslagi og sjónræns gildis þess.

Samhliða auknu álagi á vatnsauðlindir landsins hefur vitund um mikilvægi þeirra vaxið, bæði efnahagslegt gildi og vistfræðilegt mikilvægi vatns fyrir vernd umhverfis og lífríkis. Aukinn skilning á mikilvægi vatnsauðlindarinnar má einnig rekja til þess að vatnsskortur er víða orðinn mikið vandamál á jörðinni. Umhverfissjónarmiða hefur því gætt æ meira í umfjöllun um nýtingu vatnsauðlindarinnar á undanförnum árum og í kjölfarið hafa átt sér stað breytingar á vatnalöggjöf margra ríkja. Eitt af þeim atriðum sem haft hafa mikil áhrif á viðhorf manna til auðlindanýtingar almennt er sjónarmiðið um sjálfbæra þróun. Stóraukin þekking á vistfræði vatnsauðlindarinnar skiptir hér ekki síður máli. Þörfin fyrir endurskoðun löggjafar um vatn hefur því haldist í hendur við breytt viðhorf til auðlindarinnar, þ.e. að farið er að líta á hana sem takmarkaða og viðkvæma, en jafnframt nauðsynlega auðlind til að viðhalda lífi og umhverfisgæðum.

433 Fjallað er um lög um stjórn vatnamála og vatnatilskipunina í kafla 4.6.1 og einnig í kafla 18.2.3 hér á eftir.

434 Hugtakið vatnshlot er skilgreint svo í 3. gr. laganna: Eining vatns, svo sem allt það vatn sem er að finna í stöðuvatni, á eða strandsjó.

Neðsti fossinn í Dynjanda.

18.2 Íslensk vatnalöggjöf

18.2.1 Vatnalög nr. 15/1923

Núgildandi íslensk vatnalög eru komin til ára sinna en þau voru sett árið 1923, lög nr. 15/1923. Lögin voru upphaflega heildarlöggjöf um vatn og tóku m.a. til vatnsnýtingar, vatnsréttinda, framkvæmda við vötn, vatnsverndar, umferðar um vötn og lax- og silungsveiði. Lögin hafa tekið nokkrum breytingum á þeim tæpu 90 árum sem liðin eru frá setningu þeirra. Vissir kaflar þeirra hafa verið felldir brott þar sem ný lög hafa verið sett um viðkomandi málefni. Þó hafa ákvæði laganna um vatnsréttindi, ýmiss konar vatnsnýtingu, framkvæmdir í og við vötn, óhreinkun vatna og umferð um vötn staðið að miklu leyti óbreytt.

Vatnalögin frá 1923 hafa reynst vel og þau gildi sem þau grundvallast á hafa staðist tímans tönn. Á hinn bóginn hefur margt breyst frá setningu þeirra. Lögin eru upprunnin í bændasamfélagi fyrri hluta 20. aldar þegar umfangsmesta vatnsnýtingin fór fram á íslenskum sveitabæjum. Lögin bera þess merki enda ber mest á ákvæðum um vatnsréttindi landeigenda og reglum um samspil réttinda og úrlausn ágreinings milli nábýlinga. Á þeim langa tíma sem liðinn er síðan lögin voru sett hafa nýtingarmöguleikar aukist til muna og vatnaframkvæmdir fela gjarnan í sér gríðarmikið inngrip í náttúrulegt vatnafar með tilheyrandi áhrifum á lífríki og ásýnd umhverfisins. Sem dæmi má nefna stórar virkjanaframkvæmdir með vatnsmiðlun og jafnvel umfangsmiklum vatnaflutningum milli vatnasvæða. Vatnsnotkun hefur aukist og enda þótt Ísland sé auðugt af vatni er álag á vatnasvæði sums staðar orðið umtalsvert. Einnig má nefna að mjög hefur verið gengið á votlendissvæði landsins með framræslu.

18.2.2 Endurskoðun vatnalaga nr. 15/1923

Vatnalög nr. 20/2006

Árið 2001 var hafist handa við endurskoðun vatnalaga nr. 15/1923 og voru ný vatnalög samþykkt árið 2006, lög nr. 20/2006. Miklar deilur urðu á Alþingi um vatnalagafrumvarpið, ekki síst um breytt ákvæði um eignarráð yfir vatni, þ.e.

breytta skilgreiningu vatnsréttinda landeiganda. Einnig töldu margir þingmenn að frumvarpið hefði of takmarkað sjónarhorn og fjallaði fyrst og fremst um eignarhald og orkunýtingu en ekki um samfélagslega þýðingu auðlindarinnar. Kallað var eftir heildstæðri endurskoðun vatnalöggjafar og í því sambandi einkum vísað til þess löggjafarstarfs sem fram yrði að fara í kjölfar upptöku vatnatilskipunar ESB í EES-samninginn.

Vatnalaganefnd I

Svo fór að samkomulag náðist milli stjórnar og stjórnarandstöðu um að enda þótt frumvarpið yrði samþykkt skyldi gildistöku vatnalaga nr. 20/2006 frestað og sérstakri nefnd falið að fjalla um þau og samræmi þeirra við aðra löggjöf. Nefndin, Vatnalaganefnd I, skilaði skýrslu sinni í september 2008 og var niðurstaða hennar sú að nauðsynlegt væri að endurskoða vatnalög nr. 20/2006, einkum vegna þess að ekki væri tryggt að fullnægjandi tillit yrði tekið til hagsmuna almennings tækju lögin gildi óbreytt. Taldi Vatnalaganefnd vænlegt til að skapa sátt í samfélaginu að réttarreglur um vatn og vatnsréttindi yrðu leiddar í lög með heildstæðum hætti þar sem litið væri til þeirra ólíku hagsmuna sem við auðlindina væru bundnir. Jafnframt taldi nefndin að löggjöfin þyrfti að endurspegla með skýrari hætti samfélagslega þýðingu vatnsins.[435]

Vatnalaganefnd II

Gildistöku vatnalaga nr. 20/2006 var því enn frestað og nefnd skipuð til að endurskoða ákvæði þeirra í samræmi við niðurstöður Vatnalaganefndar I. Skilaði sú nefnd drögum að frumvarpi til nýrra vatnalaga í árslok 2009. Frumvarpið tók mið af þeirri grundvallarforsendu Vatnalaganefndar I að stefnt skyldi að heildstæðri vatnalöggjöf og var þar fjallað um vatnsvernd, vatnsnýtingu og framkvæmdir í og við vötn, auk ákvæða um vatnsréttindi. Meðal annars fól frumvarpið í sér innleiðingu meginatriða vatnatilskipunar ESB í sérstökum kafla.

Frumvarp til laga um breytingar á vatnalögum nr. 15/1923

Ekki náðist samstaða ráðamanna um þá leið sem frumvarp Vatnalaganefndar II boðaði og var það ekki lagt fram. Þess í stað var annars vegar lagt fram sérstakt frumvarp til laga um stjórn vatnamála sem fól í sér innleiðingu vatnatilskipunar ESB í íslenskan rétt og hins vegar ráðist í að semja frumvarp til breytinga á vatnalögum nr. 15/1923. Síðarnefnda frumvarpið var lagt fram á Alþingi snemma árs 2011 en var ekki afgreitt á nýliðnu þingi. Það felur ekki í sér grundvallarbreytingu á stefnu vatnalaganna. Þau munu áfram fjalla fyrst og fremst um réttindi landeigenda, samspil réttinda og lausn ágreinings af nábýlisréttarlegum toga. Ekki er gert ráð fyrir því í frumvarpinu að bætt verði í vatnalög efnisreglum um umgengni við vatn og vatnsvernd sem taka mið af meginreglum umhverfisréttar en meginreglunum er ekki síst ætlað að stuðla að markmiðinu um sjálfbæra þróun og sjálfbæra nýtingu náttúruauðlinda. Fremur má segja að dregið sé úr ákvæðum gömlu vatnalaganna, sérstaklega um stjórn og eftirlit með vatnaframkvæmdum. Frumvarpið felur því ekki í sér þær breytingar sem margir telja nauðsynlegar til að tryggja verndun vatnsauðlindarinnar til framtíðar.

435 *Skýrsla Vatnalaganefndar ásamt ritgerðum, álitum og öðru efni sem nefndin hefur aflað*. Iðnaðarráðuneytið, Reykjavík 2008, bls. 164.

Vestmannsvatn í Reykjadal.

18.2.3 Lög um stjórn vatnamála nr. 36/2011

Vorið 2011 voru samþykkt á Alþingi lög um stjórn vatnamála nr. 36/2011 en þau fela, eins og áður segir, í sér innleiðingu vatnatilskipunar ESB í íslenskan rétt. Er lögunum m.a. ætlað að stuðla að sjálfbærri nýtingu vatns og langtímavernd vatnsauðlindarinnar. Þau taka til yfirborðsvatns og grunnvatns ásamt árósavatni og strandsjó, til vistkerfa þeirra og til vistkerfa sem tengjast þeim að vatnabúskap, sbr. 2. gr. Lögin fjalla um skipulag stjórnsýslu vatnamála og þær aðferðir sem beitt skal til að afla upplýsinga um og greina ástand vatns og setja fram áætlanir um vernd þess. Helstu stjórntæki sem virkja skal til að ná markmiðum laganna eru vatnaáætlun, aðgerðaáætlun og vöktunaráætlun og taka þær til landsins alls. Vatnaáætlun hefur að geyma safn upplýsinga og áætlana sem varða vatnsvernd. Aðgerðaáætlun felur í sér upplýsingar um ráðstafanir sem nauðsynlegar eru til þess að ná fram umhverfismarkmiðum sem sett hafa verið fyrir vatnshlotin. Lög um stjórn vatnamála kveða þó ekki á um heimildir til að hrinda þeim í framkvæmd heldur verður að byggja á heimildum annarra laga í því sambandi, sbr. 3. mgr. 21. gr. Í lögunum eru heldur engar efnisreglur um umgengni við vatn og vatnasvæði né heimildir til að kveða á um friðun eða friðlýsingu t.d. heildstæðra vatnakerfa. Það er því mikilvægt að tryggja að fullnægjandi heimildir séu í öðrum lögum til að hrinda í framkvæmd þeim ráðstöfunum sem nauðsynlegar eru taldar til að ná markmiðum laganna.

18.3 Niðurstaða nefndarinnar um verndun vatns og vatnasvið

18.3.1 Ósamstæð löggjöf

Efnisreglur um nýtingu og umgengni um vatn og um vatnsvernd er ekki að finna í einum heildstæðum lagabálki á Íslandi heldur eru ákvæði um þetta dreifð í löggjöfinni. Hér að framan var fjallað um vatnalög nr. 15/1923 og þær breytingar sem fyrirhugaðar eru á þeim. Lög um stjórn vatnamála eru mikilvægt skref í átt að skipulegri vernd vatns en þau hafa ekki að geyma efnisreglur um umgengni um vatn eða heimildir til ráðstafana í því skyni að vernda það. Um mengun vatns er fjallað í reglugerðum sem settar eru á grundvelli laga um hollustuhætti og mengunarvarnir nr. 7/1998 en þau lög hafa sem kunnugt er ekki að geyma efnisreglur um mengun. Náttúruverndarlög hafa m.a. að geyma ákvæði um vernd votlendis og stöðuvatna og tjarna yfir tiltekinni stærð, sbr. 37. gr., en greinin hefur verið talin ómarkviss og bitlaus. Eins og komið hefur fram lagði nefndin til breytingar á 37. gr. í frumvarpi því sem hún skilaði umhverfisráðherra í desember 2010.[436]

436 Frumvarpið er birt sem fylgiskjal 1 við hvítbókina.

Af því sem að framan er rakið er ljóst að íslensk vatnalöggjöf er bæði brotakennd og ósamstæð. Þetta er að mati nefndarinnar óheppilegt en tekur þó fram að það er ekki á verksviði hennar að fjalla sérstaklega um íslenska vatnalöggjöf. Nefndin telur þó ástæðu til að nefna og fjalla um tvö atriði sem mikilvægt er að bæta úr.

18.3.2 Vernd heildstæðra vatnakerfa

Í fyrsta lagi hefur ekki verið hugað að því í vatnalögum eða náttúruverndarlögum að skapa grundvöll fyrir vernd heildstæðra vatnakerfa, t.d. með friðlýsingu, og telur nefndin áríðandi að úr því verði bætt. Í hvítbókinni hefur verið bent á mikilvægi þess að vernda verðmætustu lindasvæði landsins á þann hátt að hvorki verði spillt vatnsgæðum né umhverfi lindanna. Að lágmarki telur nefndin nauðsynlegt að valin svæði verði varðveitt óspillt. Einnig hefur komið fram að brýnt sé að vernda lítt snortin og ómiðluð vatnasvið þannig að tryggt sé að í hverjum landshluta sé að minnsta kosti eitt stórt vatnasvið þar sem rennsli er óhindrað og vatnafars- og vistfræðileg samfella órofin.

18.3.3 Reglur um umgengni við vatn og vatnasvæði

Í öðru lagi telur nefndin brýnt að skýrari ákvæði verði sett um umgengni við vatn og vatnasvæði en nú eru í íslenskum lögum. Í þessu sambandi er vakin athygli á þremur greinum sem er að finna í frumvarpi Vatnalaganefndar II. Þær eru allar í öðrum kafla frumvarpsins sem ber yfirskriftina „Almenn ákvæði" og hefur að geyma meginreglur er varða umgengni við vatn og vatnasvæði. Ákvæðin sem hér er vísað til fjalla um aðgæsluskyldu vegna nýtingar vatnsréttinda og vatnaframkvæmda, lágmarksflæði við stíflugerð og vernd bakkagróðurs og eru þau birt hér á eftir ásamt athugasemdum sem þeim fylgja í frumvarpi Vatnalaganefndar II. Telur nefndin mikilvægt að slík ákvæði verði lögfest. Eðlilegast væri að fella þau inn í vatnalög en ef ekki er vilji til þess að bæta þeim í fyrirliggjandi frumvarp til breytinga á vatnalögum nr. 15/1923 telur nefndin rétt að íhugað verði að setja sambærileg ákvæði í náttúruverndarlög.

Almenn aðgæsluskylda

Almennt ákvæði um aðgæsluskyldu er að finna í 4. gr. frumvarps Vatnalaganefndar II. Það er svohljóðandi:

> Við hvers konar nýtingu vatnsréttinda og framkvæmdir í eða við vötn skal þess gætt að sem minnst röskun verði á vatni, gæðum þess, vatnslegi, lífríki, vistkerfum eða landslagi. Einnig skal forðast að valda öðrum einstaklingum, sem tilkall eiga til sama vatns, tjóni eða óhagræði.

Í athugasemdum við greinina í frumvarpi Vatnalaganefndar II segir m.a. að hún sé hugsuð sem almenn hátternisregla er varði umgengni við vötn og vatnasvæði og sé því ekki ósvipuð varúðarreglu 2. mgr. 12. gr. náttúruverndarlaga nr. 44/1999 þar sem segir að öllum sé skylt að ganga vel um náttúru landsins og sýna ýtrustu varúð þannig að henni verði ekki spillt. Verndarhagsmunir reglunnar séu fyrst og fremst náttúran sjálf en einnig hagsmunir almennings og einstaklinga. Um reglu 2. málsliðar segir að hún sé af nábýlisréttarlegum toga og undirstriki þá almennu skyldu manna að sýna nágrönnum tillitssemi og gæta þess að valda ekki öðrum

Hveraauga í Friðlandi að Fjallabaki.

tjóni eða óþarfa ónæði eða óhagræði með athöfnum sínum. Í athugasemdunum er bent á að aðgæslureglurnar geti haft þýðingu við mat á saknæmi á grundvelli sakarreglu vegna hugsanlegrar skaðabótaábyrgðar ef tjóni er valdið við framkvæmdir eða nýtingu vatns.

Lágmarksflæði

Ákvæði 7. gr. frumvarpsins er ætlað að stuðla að hófstilltri nýtingu og hæfilegri verndun vatnsauðlinda. Það er svohljóðandi:

> Við stíflugerð til veitu vatns úr farvegi eða til vatnsmiðlunar skal almennt miðað við að ekki sé veitt meira vatni en svo að venjulegt lágflæði haldist. Við töku grunnvatns skal ekki tekið meira vatn en viðkomandi grunnvatnsveitir þolir.
>
> Þegar veitt er leyfi til stíflugerðar skal metið hvort setja þurfi sérstök skilyrði um lágmarksrennsli eða hæð vatnsborðs í farvegi og skal við matið taka mið af verndun lífríkis og votlendis, ásýnd farvegarins og stöðu grunnvatns.
>
> Í sérstökum tilvikum getur iðnaðarráðherra veitt tímabundna undanþágu frá skilyrðunum í 1. og 2. mgr.

Um 7. gr. segir í frumvarpi Vatnalaganefndar II m.a. að ákvæðið feli í sér að við stíflugerð til veitu vatns úr farvegi eða til vatnsmiðlunar skuli almennt miðað við að skilja eftir það lágrennsli sem að jafnaði verður annað hvert ár. Með því móti ætti venjuleg ásýnd viðkomandi vatnsfalls samkvæmt „manna minni" að haldast nokkurn veginn og jafnframt megi ætla að lífríki raskist lítt eða ekki. Að auki séu þá önnur not af vatninu fremur möguleg en ella. Einnig sé sett fram ákvæði um hóflega töku grunnvatns, en um grunnvatnsgeyma skorti oft og tíðum nægileg gögn til þess að hægt sé að ákvarða lægsta vatnsborð sem verður að jafnaði með tilgreindu millibili. Þess í stað verði að leggja mat á það í ljósi fyrirliggjandi þekkingar og gagna hvað viðkomandi grunnvatnsveitir þolir án þess að spillast. Um ákvæði 2. mgr. segir að skilyrði um lágmarksrennsli eða hæð vatnsborðs í farvegi þurfi einkum að setja ef nauðsynlegt reynist að víkja frá hinum almennu skilyrðum um lágmarksflæði. Sé þá haft í huga að vernda lífríki og votlendi og halda ásýnd farvegarins eins og kostur er, jafnframt því að gæta að stöðu grunnvatns.

Vernd bakkagróðurs

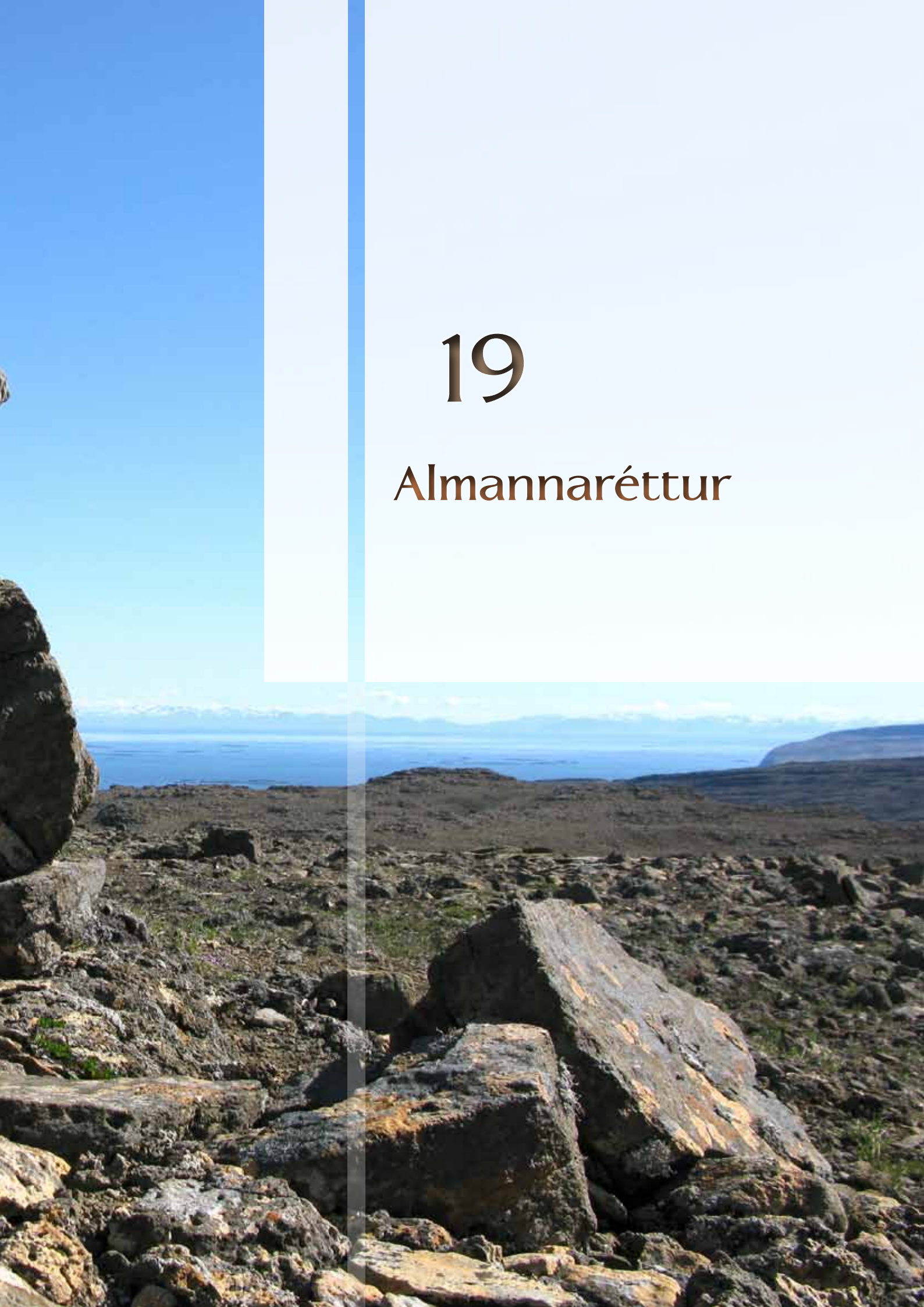
Í 9. gr. frumvarps Vatnalaganefndar II er kveðið á um vernd bakkagróðurs. Greinin hljóðar svo:

> Við vatnsnýtingu og framkvæmdir í eða við vötn skal leitast við að viðhalda náttúrulegum bakkagróðri við ár og stöðuvötn og haga mannvirkjum og framkvæmdum þannig að sem minnst röskun verði á bökkum og næsta umhverfi vatnsfallsins.

Í athugasemdum við 9. gr. segir m.a. að ákvæðið sé sett í ljósi þess hve mikilvægt þetta gróðurbelti geti verið, bæði líffræðilega og sjónrænt. Þótt það sé ekki breitt hafi það mikla líffræðilega þýðingu. Það auki líffræðilega fjölbreytni, sé mikilvægur felustaður og stundum varpstaður fyrir fugla og að auki búsvæði ýmissa smádýra. Bakkagróður geti dregið úr rofi og frá honum falli lífrænar leifar til vatnsins þar sem þær verði uppspretta næringarefna fyrir vatnavistkerfi. Þá hafi þessi kragi oft mikið sjónrænt gildi í landslagi.

19

Almannaréttur



19. Almannaréttur

19.1 Inngangur

Ekki er að finna í íslenskum lögum almenna skilgreiningu á hugtakinu almannarétti. Samkvæmt lögfræðiorðabókinni er almannaréttur talinn vera sá réttur sem almenningi er áskilinn til frjálsra afnota af landi og landsgæðum, til farar um land og vötn o.fl. skv. ákvæðum í náttúruverndarlögum.[437] Í grein sinni um almannarétt skilgreinir Páll Sigurðsson lögfræðiprófessor hugtakið sem réttindi manna til yfirferðar um landið og umgengni við náttúruna annars vegar og réttarreglur þær sem um það efni gilda hins vegar.[438]

Uppruna almannaréttar má rekja til reglna Rómaréttar um sameiginleg gæði. Þær byggðu á þeirri hugmynd að sum gæði eins og andrúmsloftið, hafið og sjávarströndin væru svo mikilvæg í samfélagi manna að þau yrðu að vera aðgengileg almenningi til frjálsra og óheftra afnota. Talið er að þessi réttur hafi verið í gildi um langt skeið í Rómaríki áður en reglan var tekin upp í lögbók Justinianusar á 6. öld.[439] Í fordæmisrétti Breta þróuðust þessar hugmyndir í kenninguna um „public trust" (e. public trust doctrine), en hún felur í sér að það sé hlutverk ríkjandi stjórnvalda á hverjum tíma að gæta þess að almenningur eigi greiðan aðgang að þessum mikilvægu gæðum. Kenningunni hefur verið talsvert beitt í Bandaríkjunum bæði í sambandi við auðlindanýtingu og einnig að því er varðar aðgengi almennings að náttúru og náttúrugæðum.

Hugmyndina um frjálsan aðgang almennings að mikilvægum náttúrulegum gæðum má finna í löggjöf allflestra Vestur-Evrópuríkja sem byggja á settum lögum, m.a. Noregs og Svíþjóðar. Á Norðurlöndunum á þessi réttur víðast hvar langa sögu og á sér rætur í fornum venjurétti.

19.2 Almannaréttur í íslenskri löggjöf

19.2.1 Jónsbók

Í Jónsbók, 24. kafla búnaðarbálks, er skýrt kveðið á um rétt landeigenda yfir jarðargróðri sem á landi þeirra vex. Þar er þó tekið fram að mönnum sé heimilt að æja

437 *Lögfræðiorðabók með skýringum*. 2008. Bókaútgáfan Codex og Lagastofnun Háskóla Íslands, Reykjavík.
438 Páll Sigurðsson 1993. *Almannaréttur – Almenn viðhorf og þróun réttarreglna*. Útilíf og almannaréttur. Erindi flutt á ráðstefnu 24. apríl 1993.
439 Patrick Deveney 1976. *Jus Publicum, and the Public Trust: An Historical Analysis. Sea Grant Law Journal* 13, bls. 202–270.

hestum sínum í landi annars manns, „þar sem eigi hefir áður slegið verið".[440] Samkvæmt 20. kafla sama bálks var mönnum almennt óheimilt að höggva við í annars manns skógi en þó var umferðarmönnum rétt að höggva sér þar farargreiðabót. Yxi viður um þjóðbraut þvera og hamlaði umferð mátti höggva hann að ósekju, sbr. 21. kafla. Í 44. kafla búnaðarbálks er fjallað um þjóðgötu. Þar segir m.a. að bændum sé skylt að gera vegu færa um þver héruð og endilöng „þar sem mestur er almannavegur eftir ráði lögmanns og sýslumanns".[441] Almenna reglan var þó sú að þjóðgata skyldi vera sem að fornu fari hafði legið. Hins vegar mátti færa götu ef hún lá um bæ manns eða að garði en gera skyldi hann þá aðra jafngóða utan garðs, sbr. 32. kafla. Þessi ákvæði endurspegla víðtækan fararrétt almennings og fólu í sér að landeigendur urðu að þola, að meginstefnu bótalaust, för annarra manna um lönd sín og jafnvel að greiða fyrir henni. Almennt hefur það verið talin forn venja í íslenskum rétti að hverjum sem er sé heimil för um land annars manns utan kaupstaða og kauptúna, þar sem ekki er ræktað land eða slægjuland, a.m.k. ef land er ógirt.

19.2.2 Vatnalög nr. 15/1923

Í 11. gr. vatnalaga nr. 15/1923 er mælt fyrir um vatnsréttindi almennings og lúta þau bæði að vatnstöku og umferðarrétti. Samkvæmt greininni er öllum heimil vatnstaka til heimilisþarfa og bús, þar sem landeiganda er meinlaust, svo og að nota vatn til sunds og umferðar, einnig á ísi, enda fari það ekki í bága við lög, samþykktir eða annað lögmætt skipulag. Réttur almennings til umferðar um vötn er svo útfærður frekar í XII. kafla vatnalaganna en þar er í 115. gr. kveðið á um rétt til að fara á bátum og skipum um öll skipgeng vötn. Samkvæmt 2. mgr. 119. gr. laganna er mönnum sem nota vatn til umferðar eða fleytingar heimilaður réttur til þeirrar umferðar um vatnsbakkana og afnota af þeim sem nauðsynleg eru vegna umferðarinnar eða fleytingarinnar.

19.2.3 Náttúruverndarlög nr. 48/1956

Í náttúruverndarlögum nr. 48/1956, sem jafnframt voru fyrstu lög sinnar tegundar á Íslandi, var mælt fyrir um aðgang almennings að náttúru landsins. Í athugasemdum með frumvarpi sem varð að lögunum er fjallað um íslenskan almannarétt og er því slegið þar föstu að út frá reglum Jónsbókar og vatnalaga nr. 15/1923 megi leiða þá grundvallarreglu íslensks réttar að heimilt sé að hafa þau not af fasteign annars manns, m.a. til umferðar, sem eigandanum séu bagalaus.[442] Ákvæði náttúruverndarlaga nr. 48/1956 um almannarétt lutu að fjórum þáttum: 1) fararrétti almennings, 2) heimild almennings til dvalar á landsvæðum í því skyni að njóta náttúrunnar, 3) heimild almennings til berjatínslu og 4) heimild til að friða landsvæði og gera þau að fólkvöngum (almenningssvæðum). Í kaflanum var greint á milli þrenns konar landsvæða:

- landsvæða utan landareigna lögbýla,
- óræktaðra landa manna utan þéttbýlis,
- ræktaðs lands.

440 Jónsbók. Lögbók Íslendinga. 2004. Már Jónsson tók saman. Reykjavík, bls. 174.
441 Sama heimild, bls. 186–187.
442 Alþt. 1955–1956, A-deild, þskj. 232, bls. 868.

Í 6. gr. var kveðið á um rétt til frjálsrar farar um *landsvæði utan landareigna lögbýla* og dvöl þar „í lögmætum tilgangi". Þá var gangandi fólki heimilt að fara um *óræktuð lönd manna utan þéttbýlis* og dvelja þar „í því skyni að njóta náttúrunnar" enda hefði það ekki í för með sér mikið óhagræði fyrir landeigendur eða aðra rétthafa að landi. Tekið var fram að þegar land væri girt væri aðeins heimilt að fara gegnum hlið á girðingunni. Hlytist tjón af dvöl manna eða umferð var gert ráð fyrir bótum samkvæmt úrlausn náttúruverndarnefndar. Úrlausn hennar mátti skjóta til yfirvirðingar þriggja dómkvaddra manna. Í athugasemdum með frumvarpi því er varð að náttúruverndarlögum nr. 48/1956 var tekið fram að ákvæði 6. greinar fælu ekki í sér miklar breytingar frá þeim reglum sem taldar hefðu verið gilda um umferð um land. Þar sagði einnig að fyrirvararnir um „dvöl í lögmætum tilgangi" og „í því skyni að njóta náttúrunnar" girtu fyrir að varanleg dvöl teldist heimil. „Sú dvöl, sem hér kæmi til, væri einkum viðstaða til að skoða náttúru og njóta heilsulinda hennar og fegurðar, þ. á m. til að dveljast í tjaldi á landi."[443] Þó var áskilið að leyfis forráðamanns væri leitað við val á tjaldstæði. Samkvæmt lögunum var för á ræktuðu landi háð leyfi forráðamanns lands, svo og dvöl þar. Um heimild til farar um vegi, sem lágu um ræktuð lönd eða óræktuð, fór eftir vegalögum og öðrum almennum reglum.

Samkvæmt 7. gr. laganna var óheimilt að tína ber á ræktuðum landsvæðum án leyfis þess sem fyrir landi réði. Almenningi var heimilt að tína ber til neyslu á vettvangi á óræktuðum landsvæðum, sem töldust til landareigna lögbýla en berjatínsla í öðru skyni var háð leyfi þess sem landi réði. Öllum var heimil berjatínsla á landsvæðum utan landareigna lögbýla.

Fjórði þáttur almannaréttarins laut að heimildinni til að friða landsvæði og gera þau að fólkvöngum (almenningssvæðum) ef telja mætti að þau væru vel fallin til að veita almenningi færi á að njóta náttúrunnar. Þessi tegund svæðaverndar var ekki sett í flokk með friðlýsingarflokkum 1. gr. laganna enda miðaði hún fyrst og fremst að félagslegri náttúruvernd.

19.2.4 Náttúruverndarlög nr. 47/1971

Í lögum um náttúruvernd nr. 47/1971 sem tóku við af lögunum frá 1956 var rétturinn til farar og dvalar um landsvæði utan landareigna lögbýla óbreyttur, en lögin fólu í sér verulega þrengingu á rétti almennings til farar og dvalar um eignarlönd. Í lögunum var þannig gert ráð fyrir að leyfi þyrfti til farar og dvalar á landi sem hafði verið girt og á ræktuðum landsvæðum. Þarna var um að ræða verulega skerðingu á almannaréttinum frá því sem áður hafði gilt enda var eiganda lands eftir breytinguna gert kleift að bægja almenningi frá landi sínu, hvort sem um var að ræða ræktað land eða óræktað, með því einu að girða það. Þó giltu sérstakar reglur um för um sjávarströnd, vatnsbakka og árbakka. Í 20. gr. laganna var lagt bann við því að setja byggingar, girðingar og önnur mannvirki á sjávarströnd, vatnsbakka og árbakka, þannig að hindraði frjálsa för fótgangandi manna. Í ákvæðinu sjálfu voru taldar upp nokkrar undantekningar frá banninu en þær áttu við um þær byggingar og þau mannvirki sem nauðsynleg væru vegna atvinnurekstrar, þar með talin íbúðarhús bænda, og þau sem reist væru með leyfi réttra yfirvalda á skipulögðum svæðum, eða mannvirki sem reist höfðu verið fyrir samþykkt laganna. Þegar greinin er borin saman við upphaflega frumvarpið sést að

443 Alþt. 1955–1956, A-deild, þskj. 232, bls. 869.

greinin hefur breyst í meðförum þingsins. Í frumvarpinu var áskilið að ekki mætti setja byggingar, girðingar og önnur mannvirki á sjávarströnd í minni fjarlægð en 150 m frá hæsta flóðmáli né á vatnsbakka og árbakka í minni fjarlægð en 100 m frá vatnsborði. Tiltekið var að bannið tæki ekki til bygginga eða mannvirkja sem nauðsynleg væru vegna atvinnurekstrar eða þau sem reist væru með leyfi réttra yfirvalda á skipulögðum svæðum.[444] Í athugasemdum við greinina í frumvarpinu kom fram að hún ætti sér fyrirmynd í nýjum náttúruverndarlögum nágrannalandanna, Danmerkur og Noregs. Í meðförum þingsins voru kvaðir um fjarlægð frá vatni afnumdar og skýrt tekið fram að undanþágan næði til íbúðarhúsa bænda.

Í lögunum var rétturinn til berjatínslu á óræktuðu landi til neyslu á vettvangi og utan landareigna lögbýla óbreyttur.

19.2.5 Náttúruverndarlög nr. 93/1996

Í náttúruverndarlögum nr. 93/1996 eru ákvæði um almannarétt óbreytt enda voru þá ekki gerðar breytingar á efnisreglum laganna.

19.2.6 Náttúruverndarlög nr. 44/1999

Í III. kafla núgildandi náttúruverndarlaga nr. 44/1999 er að finna allítarleg ákvæði um rétt almennings til að fara um landið. Í 1. mgr. 12. gr. er sett fram sú meginregla að almenningi sé heimil för um landið og dvöl þar í lögmætum tilgangi. Þessum rétti fylgir skylda til að ganga vel um náttúru landsins og sýna ýtrustu varúð þannig að henni verði ekki spillt, sbr. 2. mgr. greinarinnar. Frekari fyrirmæli vegna farar um landið og umgengni er að finna í 13. gr., m.a. þau að almenningur verði að sýna landeiganda og öðrum rétthöfum lands fulla tillitssemi og virða hagsmuni þeirra. Boðið er að farið skuli eftir merktum leiðum og vegum eftir því sem auðið er og hlífa girðingum t.d. með því að nota hlið. Kveðið er á um sérstaka aðgát í nánd við búsmala, selalátur, varplönd fugla, veiðisvæði og veiðistaði. Þá er tekið fram að för manna um landið sé ekki á ábyrgð eiganda lands eða rétthafa að öðru leyti en því sem leiðir af ákvæðum annarra laga og almennum skaðabótareglum.

Í athugasemdum með frumvarpi því sem varð að núgildandi náttúruverndarlögum sést að frumvarpinu var upphaflega ætlað að færa almannaréttinn aftur til þess er gilti samkvæmt náttúruverndarlögum nr. 48/1956 og þar með draga úr þeirri takmörkun réttarins sem fólst í náttúruverndarlögum nr. 47/1971. Í samræmi við þetta var í 14. gr. frumvarpsins mælt fyrir um að mönnum væri heimilt, án sérstaks leyfis landeiganda eða rétthafa, að fara gangandi, á skíðum, skautum og óvélknúnum sleðum eða á annan sambærilegan hátt um óræktað land og dvelja þar. För um ræktað land, þ.e. garða, tún og akra, og dvöl þar var áfram háð samþykki eiganda þess eða rétthafa.[445]

Ákvæðum 14. gr. var breytt í meðförum Alþingis að tillögu umhverfisnefndar. Lagði hún til að takmarkanir yrðu settar á heimild manna til að fara án sérstaks leyfis landeiganda um óræktað land og hafa þar dvöl. Fól breytingin í sér að eig-

444 Í athugasemdum við greinina í frumvarpinu frá 1969 kemur fram að hún sé að danskri og norskri fyrirmynd. Einnig segir að frá upphafi hafi nefndin sem frumvarpið samdi verið einhuga um að taka þetta ákvæði upp í frumvarpið og liggi til þess eftirfarandi orsakir: „Eitt veigamesta grundvallaratriði nútíma náttúruverndar er hið félagslega viðhorf. Náttúran er sameign allra landsmanna, ekki aðeins þeirra landsmanna, sem eru ofan moldar, heldur líka hinna sem horfnir eru, og þeirra sem enn eru óbornir. Þetta viðhorf er svo þungt á metunum, að smávægilegar hömlur á athafnafrelsi þeirra, sem hafa aðstöðu til að eigna sér skákir á fegurstu stöðum landsins, virðast fyllilega réttmætar." Sjá Alþt. 1969, A-deild, þskj. 617, bls. 2003.

445 123. lþ. 1998–1999, 528. mál, þskj. 848.

anda eða rétthafa eignarlands *í byggð* væri heimilt að takmarka eða banna með merkingum við hlið og göngustiga för manna og dvöl á *afgirtu óræktuðu landi*. Í nefndaráliti umhverfisnefndar segir um þessa tillögu að ýmsar ástæður geti verið fyrir því að þessir aðilar telji ástæðu til að nýta heimildina. Megi þar nefna beit eða aðra notkun á landinu. Í nefndarálitinu er hugtakið byggð skýrt svo að það eigi við byggt svæði eða land, hvort sem er þéttbýlt eða strjálbýlt.[446] Með hliðsjón af þessu er ljóst að upphaflegt markmið frumvarpsins um rýmkun almannaréttarins náði ekki fram að ganga.

Umferð gangandi manna

Samkvæmt núgildandi lögum er almannarétturinn mismunandi ríkur eftir því hvort farið er um ræktað eða óræktað landsvæði. Þá er gerður greinarmunur á því hvort óræktað land sé í byggð eða utan byggðar. Eftirfarandi listi sýnir hversu víðtækur réttur almennings er til farar og eftir atvikum dvalar á landsvæðum sem falla undir hina ólíku flokka. Hér er átt við för gangandi manna og þeirra sem fara um á skíðum, skautum, sleðum eða á annan sambærilegan hátt.

- *Óræktað land utan byggðar*. Almenningi er heimil för og dvöl á óræktuðu landi utan byggðar án sérstaks leyfis landeiganda eða rétthafa.
- *Óræktað eignarland í byggð*. Almenna reglan er að almenningi sé heimil för og dvöl en eiganda eða rétthafa er þó heimilt að takmarka eða banna för og dvöl á afgirtu óræktuðu landi með því að koma upp merkingum við hlið og göngustiga.
- *Ræktað land*. Almenningur þarf samþykki eiganda eða rétthafa til að fara um og dvelja á ræktuðu landi. Til ræktaðs lands teljast garðar, tún og akrar, þ.e. land sem hefur verið ræktað með jarðvinnslu, sáningu og reglulegri áburðargjöf, land í skógrækt eða land sem hvorki hefur þarfnast jarðvinnslu né sáningar til að verða slægjuland en er það vegna áburðargjafar og er notað sem slíkt, sbr. 9. tölul. 3. gr.

Heimild til farar og dvalar í náttúrulegum birkiskógum og kjarrlendi fer eftir því hvort um er að ræða land utan byggðar eða í byggð, sbr. listann hér að framan. Sérstakar reglur gilda um umferð um skógræktarsvæði þar sem skógræktin er styrkt með opinberu fé. Skal þá kveða svo á í samningi við eiganda eða rétthafa að hann tryggi almenningi frjálsa för um landið eftir að fyrstu stigum skógræktar er lokið. Skal hann setja um þetta reglur.

Umferð hjólandi og ríðandi manna

Fjallað er um umferð hjólandi og ríðandi vegfarenda í 15. og 16. gr. Er meginreglan sú að þeir skulu fylgja vegum og skipulögðum reiðhjólastígum og reiðstígum eins og kostur er. Sérstakar reglur gilda um för ríðandi manna um hálendið og önnur lítt gróin svæði og er þeim skylt að hafa tiltækt nægilegt aðflutt fóður fyrir hross sín. Heimilt er að slá upp aðhöldum eða næturhólfum fyrir hrossin enda valdi það ekki spjöllum á náttúrunni en áskilið er leyfi eiganda eða rétthafa þegar um eignarland er að ræða. Á hálendi skal hólfum valinn staður á ógrónu landi sé þess kostur. Þegar farið er um náttúruverndarsvæði er ríðandi mönnum skylt að hafa samráð við landverði eða umsjónaraðila, þ.e.a.s. ef þeir eru starfandi á svæðinu.

446 123. lþ. 1998–1999, 528. mál, þskj. 1111.

Í reglugerð um takmarkanir á umferð í náttúru Íslands nr. 528/2005 er auk þess kveðið á um að þegar farið sé eftir gömlum þjóðleiðum skuli ekki teyma fleiri hross en svo að þau rúmist innan slóðar, ellegar reka hross þannig að þau lesti sig. Jafnframt er þar bannað að reka hrossastóð yfir gróið land þannig að náttúruspjöll hljótist af eða hætta skapist á náttúruspjöllum.

Umferð um vötn

Um umferð um vötn fer samkvæmt ákvæðum vatnalaga, sjá nánar kafla 19.2.2 hér að ofan.

Heimild til að takmarka umferð í óbyggðum

Í 1. mgr. 19. gr. náttúruverndarlaga er Umhverfisstofnun veitt heimild til að takmarka umferð tímabundið í óbyggðum eða loka svæðum þar í verndarskyni enda hafi stofnunin að jafnaði gert grein fyrir fyrirhugaðri lokun í skýrslu samkvæmt 2. mgr.[447] Um er að ræða skýrslu sem gera skal á hverju hausti á grundvelli úttektar á ástandi svæða í óbyggðum. Slíkar skýrslur hafa ekki verið gerðar frá setningu laga nr. 44/1999. Ákvörðun um takmörkun umferðar eða lokun svæða skal staðfest af ráðherra og birt í Stjórnartíðindum. Hugtakið óbyggð er ekki skýrt sérstaklega í náttúruverndarlögum. Auk 19. gr. er það notað í tveimur greinum laganna, þ.e. í c-lið 2. mgr. 6. gr. og í 2. mgr. 20. gr. Síðastnefnda greinin fjallar um heimild til að setja niður viðlegutjöld í óbyggðum. Hugtakið var ekki notað í 20. gr. eins og hún var í upphaflega frumvarpinu en breyting var gerð á greininni í meðförum Alþingis að tillögu umhverfisnefndar. Í nefndaráliti hennar er hugtakið óbyggð skýrt á svofelldan hátt: „Með óbyggðum er einkum átt við hálendi eða öræfi þar sem fólk býr ekki að jafnaði og ekki er að finna bústaði eða bæi manna.“[448] Þessi skilgreining samræmist venjulegri notkun orðsins en samkvæmt Íslenskri orðabók merkir orðið óbyggð „óbyggt land, (einkum) hálendi, öræfi“.[449]

Sérstakar reglur um för og dvöl á náttúruverndarsvæðum

Samkvæmt 4. mgr. 32. gr. nvl. er Umhverfisstofnun eða öðrum umsjónaraðila náttúruverndarsvæðis heimilt að setja sérstakar reglur um umferð manna og dvöl á náttúruverndarsvæðum og um önnur atriði er greinir í III. kafla laganna um almannarétt, umgengni og útivist. Miðað við skilgreiningu laganna á hugtakinu náttúruverndarsvæði getur þessi heimild náð til friðlýstra svæða, annarra svæða og náttúrumyndana sem eru á náttúruminjaskrá og afmarkaðra svæða sem njóta verndar samkvæmt öðrum lögum vegna náttúru eða landslags. Slíkar reglur ganga framar almennum reglum. Í athugasemdum við 32. gr. í frumvarpi því er varð að nvl. nr. 44/1999 kemur fram að 4. mgr. sé nýmæli. Þá segir að eðlilegt þyki að á náttúruverndarsvæðum geti gilt aðrar og strangari reglur um umferð og dvöl almennings en annars staðar.[450] Í 60. gr. laganna er fjallað um efni friðlýsingar og er þar gert ráð fyrir að meðal þess sem fjallað skuli um í friðlýsingu sé umferð og umferðarréttur almennings, sbr. d-lið 1. mgr. 60. gr.

447 Í lögskýringargögnum að baki ákvæðinu kemur fram að gert er ráð fyrir að heimilt verði að loka svæðum þótt þess sé ekki getið í skýrslunni ef brýna nauðsyn beri til og ljóst sé að ekki var fyrirsjáanlegt að hausti að loka þyrfti svæðinu eða takmarka umferð um það, sjá Alþt. 1998–1999, A-deild, þskj. 848, aths. við 19. gr., sbr. og 120. lþ. 1995–1996, 366. mál, þskj. 934.
448 123. lþ. 1998–1999, 528. mál, þskj. 1111.
449 *Íslensk orðabók*. 2002. Mörður Árnason ritstýrði. Edda, Reykjavík, bls. 1098.
450 123. lþ. 1998–1999, 528. mál, þskj. 848.

Heimild til að tjalda

Í 20. gr. náttúruverndarlaga er fjallað um heimild til að tjalda. Í greininni er annars vegar gerður greinarmunur á *alfaraleiðum* og svæðum *utan alfaraleiða* og hins vegar á alfaraleið *í byggð* og alfaraleið *í óbyggðum*. Mismunandi reglur gilda svo um heimild til að tjalda á *óræktuðu* landi í byggð og *ræktuðu* landi. Þessum reglum má lýsa með eftirfarandi hætti:

- **Við alfaraleið í byggð** er heimilt að tjalda hefðbundnum *viðlegutjöldum* til einnar nætur *á óræktuðu landi*. Með byggð er átt við byggt svæði eða land, hvort sem er þéttbýlt eða strjálbýlt. Hér gildir þó líka heimild landeiganda til að takmarka eða banna með merkingum för manna og dvöl á afgirtu óræktuðu landi, sbr. 1. mgr. 14. gr. Í vissum tilvikum þarf að leita leyfis landeiganda eða rétthafa en það er í fyrsta lagi ef tjaldað er nærri bústöðum manna eða bæ, í öðru lagi ef um fleiri en þrjú tjöld er að ræða og í þriðja lagi ef tjaldað er til fleiri en einnar nætur.
- **Við alfaraleið í óbyggðum**, hvort heldur er á eignarlandi eða þjóðlendu, er heimilt að setja niður hefðbundin *viðlegutjöld*. Eins og áður segir er með óbyggðum einkum átt við hálendi eða öræfi þar sem fólk býr ekki að jafnaði og ekki er að finna bústaði eða bæi manna.
- **Utan alfaraleiðar**, hvort heldur er á eignarlandi eða þjóðlendu, er heimilt að setja niður *göngutjöld* nema annað sé tekið fram í sérreglum sem kunna að gilda um viðkomandi landsvæði. Með ferðum utan alfaraleiðar er átt við ferðir sem ekki þurfa að tengjast vegum eða stígum og leiðin getur legið um holt og móa. Göngutjald er létt tjald sem menn bera, draga eða reiða, t.d. í gönguferðum eða öðrum ferðum, og með sérreglum er átt við þær reglur sem kunna að gilda fyrir svæðið, t.d. um umgengni á því, og settar eru af bæru stjórnvaldi.[451]
- **Á ræktuðu landi** má aðeins tjalda með leyfi eiganda lands eða rétthafa.

Í 21. gr. er kveðið á um tvær undantekningar frá heimild manna til að slá upp tjaldi á óræktuðu landi. Annars vegar getur eigandi lands eða eftir atvikum rétthafi þegar sérstaklega stendur á takmarkað eða bannað að tjöld séu reist þar sem veruleg hætta er á að náttúra landsins geti beðið tjón af. Í athugasemdum við greinina í frumvarpi því sem varð að náttúruverndarlögum nr. 44/1999 segir að þessi undantekning taki jafnt til eignarlands, afréttar og þjóðlendu.[452] Ekki er hins vegar nánar skýrt við hvaða aðstæður heimildin getur orðið virk, þ.e. hvað felst í orðunum „þegar sérstaklega stendur á". Hin undantekningin lýtur að þeim tilvikum þegar eigandi lands eða rétthafi hefur útbúið sérstakt tjaldstæði á landi sínu. Getur hann þá beint fólki þangað og er honum jafnframt heimilt að taka gjald fyrir veitta þjónustu þar.

Skipulagðar hópferðir í atvinnuskyni

Í III. kafla náttúruverndarlaga er að finna sérreglur um hópferðir í atvinnuskyni þar sem mælt er fyrir um að haft verði samráð við eiganda lands eða rétthafa um umferð og dvöl á landi hans og boðið að tjaldað skuli á skipulögðum tjaldsvæðum eftir því sem við verður komið. Í athugasemdum við greinina í frumvarpi

451 123. lþ. 1998–1999, 528. mál, þskj. 1111.
452 123. lþ. 1998–1999, 528. mál, þskj. 848.

Gengið á Sólarfjall, Breiðuvík.

til náttúruverndarlaga segir að ákvæði 1. mgr. 22. gr. sé á engan hátt ætlað að hafa í för með sér þrengri rétt manna sem séu í slíkum hópferðum til umferðar um landið en annarra.

Girðingar

Samkvæmt 23. gr. er óheimilt að setja niður girðingar á vatns-, ár- eða sjávarbakka þannig að hindri umferð gangandi manna. Ekki er lengur kveðið á um undantekningar frá þessari reglu en hér verður að hafa í huga að um landnotkun og staðsetningu mannvirkja á vatns-, ár- og sjávarbakka fer eftir skipulagslögum og skipulagsreglugerð. Í 2. mgr. greinar 4.15.2 í skipulagsreglugerð nr. 400/1998 segir að í deiliskipulagi svæða sem liggja að ám, vötnum og sjó utan þéttbýlis skuli þess gætt að ekki sé byggt nær vötnum, ám eða sjó en 50 m og að ekki verði hindruð leið fótgangandi manna meðfram þeim.[453]

Í 23. gr. er einnig fjallað um það þegar girða á yfir forna þjóðleið eða skipulagðan göngu-, hjólreiða- eða reiðstíg. Gildir þá að sá sem girðir skal hafa þar hlið á girðingu eða göngustiga. Í greininni er einnig almennt ákvæði um viðhald girðinga en að öðru leyti gilda um þær ákvæði girðingarlaga og eftir atvikum annarra laga.

Tínsla berja, sveppa, fjallagrasa, fjörugróðurs og fleira

Samkvæmt 24. gr. er öllum heimil tínsla berja, sveppa, fjallagrasa og jurta í þjóðlendum og afréttum. Tínsla í eignarlöndum er hins vegar háð leyfi eiganda lands eða rétthafa en mönnum er þó heimil tínsla til neyslu á vettvangi. Heimild 24. gr. nær ekki til tínslu jurta sem friðlýstar hafa verið, sbr. auglýsingu nr. 184/1978. Einnig takmarkast heimildin af ákvæðum skógræktarlaga nr. 3/1955 en í 7. gr. þeirra segir m.a. að viðarrætur megi ekki rífa upp eða skerða á neinn hátt. Ekki má heldur rífa lyng, fjalldrapa, víði, mel eða annan hlífðargróður, heldur klippa eða skera, og bannað er að stinga upp og flytja á brott tré og hvers konar ungviði án leyfis skógræktarstjóra eða skógarvarða.

Hliðstæðar reglur gilda um tínslu fjörugróðurs og annars gróðurs, sbr. 25. gr. Í fjörum þjóðlendna er öllum heimil tínsla sölva, þangs, þara og annars fjörugróðurs. Tínsla í fjörum eignarlanda er háð leyfi eiganda eða rétthafa lands en mönnum er þó heimil tínsla til neyslu á vettvangi.

Í náttúruverndarlög nr. 44/1999 var í fyrsta sinn sett ákvæði um tínslu berja, sveppa, fjallagrasa, jurta og fjörugróðurs í atvinnuskyni. Samkvæmt því sem segir í frumvarpi því er varð að lögunum hafði ásókn í villtar jurtir þá þegar aukist verulega en þær eru m.a. nýttar til lækninga, lyfja- og matargerðar, í snyrtivörur og til skreytinga. Ekki þótti þó ástæða til að óttast ofnýtingu af þessum sökum en rétt þótti að veita umhverfisráðherra heimild til að setja í reglugerð ákvæði um þessa

453 Ný skipulagslög tóku gildi 1. janúar 2011. Ný skipulagsreglugerð hefur ekki verið gefin út en gera verður ráð fyrir að sú reglugerð sem sett var á grundvelli eldri laga gildi að svo miklu leyti sem hún á stoð í nýju lögunum.

nýtingu. Segir að í reglugerð geti ráðherra m.a. kveðið á um skyldu til að tilkynna Náttúrufræðistofnun Íslands um magn og tegund þess sem tínt er og tínslustað og þegar sérstaklega standi á að leyfi Umhverfisstofnunar þurfi til tínslu einstakra tegunda eða á einstökum svæðum. Heimildin hefur ekki verið nýtt á þeim rúma áratug sem lögin hafa verið í gildi.

Umhverfisráðherra er jafnframt heimilt að setja í reglugerð ákvæði um notkun tækja og verkfæra til tínslu berja, sveppa, fjallagrasa, jurta og fjörugróðurs, sbr. 27. gr. Honum er einnig heimilt að leggja bann við notkun þeirra ef hætta er á að hún valdi spjöllum á náttúru landsins.

Meðferð elds

Í náttúruverndarlögum eru engin ákvæði um meðferð elds á víðavangi. Um þetta gilda sérstök lög, lög um sinubruna og meðferð elds á víðavangi nr. 61/1992. Samkvæmt 5. gr. laganna er óheimilt að kveikja eld á víðavangi þar sem almannahætta getur stafað af eða hætt er gróðri, dýralífi eða mannvirkjum. Hverjum þeim sem ferðast um er skylt að gæta ýtrustu varkárni í meðferð elds og sá sem verður þess var að eldur er laus á víðavangi skal svo fljótt sem auðið er gera aðvart umráðamanni lands eða hlutaðeigandi yfirvaldi. Brot gegn ákvæðum laganna varðar sektum og sá sem veldur tjóni með saknæmum hætti við meðferð elds á víðavangi ber á því skaðabótaábyrgð. Ákvæði 5. gr. eru útfærð nánar í reglugerð nr. 157/1993 og segir þar m.a. um eld sem gerður er á víðavangi til annars en að brenna sinu að hann skuli kveiktur í sérstöku eldstæði eða á þess konar undirlagi að tryggt sé að hann breiðist ekki út eða svíði gróður eða jarðveg. Eld skuli slökkva tryggilega eða gæta þess að hann sé að fullu kulnaður áður en eldstæðið er yfirgefið.

19.3 Almannaréttur í norrænum og bandarískum rétti

19.3.1 Inntak almannaréttarins á Norðurlöndum

Inntak almannaréttarins í rétti norrænu ríkjanna er svipað. Með almannarétti er átt við rétt almennings til náttúrunnar, til að fara um landið, þar með talið um skóga og vötn, og dvelja þar, óháð því hvernig eignarhaldi viðkomandi landsvæðis er háttað. Einnig að nýta gæði náttúrunnar, t.d. jurtir, ber og sveppi.[454] Almannarétttinum fylgja þó einnig skyldur. Þannig er mönnum óheimilt að valda landeiganda tjóni eða ónæði og einnig er skylt að sýna aðgæslu og tillitssemi bæði gagnvart náttúrunni sjálfri og öðrum sem eru á ferð. Hér á eftir verður gerð grein fyrir ákvæðum norsku útivistarlaganna og einnig fjallað stuttlega um ákvæði dönsku náttúruverndarlaganna um almannarétt.

19.3.2 Almannaréttur í Noregi

Í Noregi gilda sérstök lög um almannarétt, útilífslögin *(lov om friluftslivet)*. Markmið þeirra er m.a. að tryggja rétt almennings til að fara um landið og dvelja úti í nátt-

454 Í upplýsingabæklingi norsku náttúruverndarstofnunarinnar segir í inngangi: „En viktig del av kulturarven vår er å være ute i naturen. Vi har fra gammelt av hatt rett til å ferdes i skog og mark, etter elvene, på innsjøer, i skjærgården og til fjells – uavhengig av hvem som eier grunnen. Vi kan høste av naturen – ikke bare saltvannsfisk, bær, sopp og blomster, men også inntrykk og opplevelser. Hovedprinsippene i allemannsretten er lovfestet i friluftsloven av 1957." Sótt: http://www.dirnat.no/content/1584/Brosjyre-Allemannsretten-Bokmal

úrunni og stuðla þannig að útivist í sátt við náttúruna, almenningi til heilsubótar og vellíðunar. Í lögunum er gerður greinarmunur á rétti til að fara um ræktað land (innmark) eða óræktað (utmark). Óræktað land nær til flestra vatnasvæða, strandsvæða, mýra, skóga og fjalla í Noregi.[455] Hugtakið ræktað land er skilgreint ítarlega í lögunum.[456]

Réttur til farar og dvalar

Á óræktuðu landi er meginreglan sú að almenningur hefur heimild til að fara um fótgangandi allt árið. Með sömu skilmálum er heimilt að fara um hjólandi eða ríðandi eða á sleðum eftir vegum og stígum og almennt um fjallasvæði nema viðkomandi sveitarfélag, með samþykki eiganda, hafi bannað för um tiltekin svæði. Slíka ákvörðun verður fylkismaður að staðfesta.[457] Almennt er heimilt að dvelja á óræktuðum svæðum nema dvölin valdi öðrum óþægindum. Óheimilt er að tjalda nær íbúðarhúsi en í 150 m fjarlægð og aldrei má dvelja lengur en í tvo daga á hverjum stað án leyfis eiganda. Leyfis fyrir lengri dvöl er ekki krafist á fjallasvæðum eða á svæðum fjarri byggð, nema búast megi við að dvölin geti valdið skaða eða óþægindum.

Á ræktuðu landi er heimilt að fara um gangandi þegar jörð er frosin eða snævi þakin á tímabilinu 15. október til 1. maí. Fylkismaðurinn getur ákveðið að tímabilið skuli vera lengra eða skemmra í sínu fylki. Rétturinn tekur ekki til nánasta umhverfis íbúðarhúsa, afgirtra húsgarða, eða svæða sem eru girt í sérstökum tilgangi þar sem umferð almennings getur verið til óhæfilegs óhagræðis fyrir eiganda eða þann sem nýtir svæðið. Eigandi getur bannað för um garða, ungar plantekrur, haustsáða akra og nýgerð engi nema tryggt sé að slík umferð valdi ekki skaða. Dvöl er almennt óheimil án leyfis landeiganda.

Öllum er heimil för á sjó á bát og á ísi lögðum sjó. Um för um vötn og ár gilda vatnalög og lög um umferð vélknúinna farartækja um óræktað land og vatnasvæði. Heimilt er að baða í sjó eða vatni frá strönd á óræktuðu svæði, eða frá bát, að því tilskildu að það sé í hæfilegri fjarlægð frá íbúðarhúsi eða bústað og það leiði ekki til ónæðis fyrir aðra.

Skyldur sem fylgja almannaréttinum

Almannaréttinum fylgja ákveðnar skyldur. Samkvæmt 11. gr. útilífslaganna skal hver sá sem fer um eða dvelur á eignarlandi annars sýna tillitssemi og gæta þess að valda eigandanum eða öðrum ekki tjóni eða ónæði eða skemmdum á náttúru. Landeiganda eða þeim sem nýta land er heimilt að vísa fólki brott ef það sýnir tillitsleysi og með háttsemi sinni veldur hættu á tjóni eða óhagræði.

Eigandi eða sá sem nýtir land má ekki hindra fólk í að nýta sér almannaréttinn nema hann hafi til þess lögmætar ástæður. Til dæmis er óleyfilegt að setja upp skilti sem auglýsir að bannað sé að fara um eða baða sig á stöðum þar sem það er heimilt samkvæmt lögunum. Fararréttur samkvæmt lögunum útilokar ekki að landeigandi geti krafist sanngjarns gjalds fyrir aðgang að baðströnd, tjaldsvæði eða öðru skipulögðu útivistarsvæði.

455 Fra hav til himmel. Allemannsretten. Direktoratet for naturforvaltning, bls. 18.

456 Skilgreining ræktaðs lands er svofelld: Som innmark eller like med innmark reknes i denne lov gårdsplass, hustomt, dyrket mark, engslått, kulturbeite og skogsplantefelt samt liknende område hvor almenhetens ferdsel vil være til utilbørlig fortrengsel for eier eller bruker. Udyrkete, mindre grunnstykker som ligger i dyrket mark eller engslått eller er gjerdet inn sammen med slikt område, reknes også like med innmark. Det samme gjelder område for industrielt eller annet særligt øyemed hvor almenhetens ferdsel vil være til utilbørlig fortrengsel for eier, bruker eller andre.

457 Fylkismennirnir eru fulltrúar ríkisvaldsins á landsbyggðinni.

Ef upp kemur ágreiningur um tiltekin atriði varðandi almannaréttinn getur landeigandi, ferðamaður eða útivistarsamtök krafist úrskurðar sveitarstjórnar um ágreiningsefnið, sbr. 20. gr. útilífslaganna.

Brot gegn lögunum geta varðað sektum og heimilt er að stöðva framkvæmdir sem stangast á við ákvæði laganna. Þá getur sveitarfélag krafist þess að mannvirki, hindranir eða annar búnaður, skilti eða merki sem hafa verið að hluta til eða öllu leyti reist í andstöðu við bann eða fyrirmæli laganna, séu fjarlægð á kostnað þess aðila sem ábyrgð ber á framkvæmdunum.

Heimildir til að bæta aðstöðu til útivistar

Í útilífslögunum er mælt fyrir um ýmsar heimildir til að bæta aðstöðu almennings til útivistar, t.d. heimildir stjórnvalda til að taka frá svæði í eigu ríkisins og gera að útivistarsvæði, og til að setja reglur um för/dvöl á slíkum svæðum. Ráðuneytið getur veitt sveitarfélögum og útivistarsamtökum heimild til að merkja leiðir á óræktuðu landi og undir vissum kringumstæðum leyfi til að byggja göngubrýr eða gera aðrar ráðstafanir til að auðvelda för almennings um óræktað svæði. Við merkingu leiða skal gera eiganda viðvart með góðum fyrirvara en samþykki hans virðist ekki ráða úrslitum um það hvort ráðist er í framkvæmdina. Landeigandi (eða umráðamaður) getur krafist þess að úrskurðað sé um bótarétt hans vegna framkvæmda samkvæmt greininni og um fjárhæð bóta.

19.3.3 Almannaréttur í Danmörku

Eitt af markmiðum dönsku náttúruverndarlaganna er að tryggja aðgang almennings að náttúrunni og auka möguleika á útivist. Almennt hefur almenningur rétt til að *fara um og hafa viðdvöl á strandsvæðum, sandsvæðum upp af ströndinni (klitfredede arealer), í skóglendi og óræktuðu landi*. För og dvöl á þessum svæðum er á eigin ábyrgð vegfaranda og ekki má takmarka eða hindra þennan rétt nema sérstakar heimildir leyfi það. Slíkar heimildir geta verið mismunandi eftir því hvers konar svæði um er að ræða og hvort það er í einkaeigu eða í eigu ríkisins. Yfirleitt er bannað að hafa viðdvöl í námunda við íbúðarhús eða atvinnuhúsnæði, miðað er við 150 m fjarlægð á skógarsvæðum og óræktuðum svæðum en á strandsvæðum í einkaeign má þó ekki dvelja eða baða sig innan 50 metra frá íbúðarhúsnæði. Takmarkanir sem landeigendur setja við för og dvöl manna geta sætt endurskoðun sveitarstjórnar og getur hún afnumið þær að hluta eða öllu leyti ef ekki eru fyrir þeim málefnalegar ástæður. Sveitarstjórn getur einnig fyrirskipað að skilti eða girðingar sem þrengja með ólögmætum hætti að fararrétti almennings skuli fjarlægð eða að sett skuli hlið á girðingar til að tryggja aðgengi.

Takmarka má *umferð gangandi og hjólandi um vegi og stíga* í einkaeign ef umferðin veldur óþægindum fyrir atvinnustarfsemi sem stunduð er á svæðinu, ef hún þrengir sérstaklega að rétti til einkalífs eða ef þess gerist þörf til verndar gróðri eða dýralífi. Nokkrar fleiri ástæður geta réttlætt takmarkanir en þær geta sætt endurskoðun sveitarstjórnar á sama hátt og áður er getið.

19.3.4 Almannaréttur í Bandaríkjunum

Í fordæmisrétti Breta (e. common law) var talið að konungurinn hefði með höndum varðveisluhlutverk, public trust, sem fólst í því að tryggja almenningi frjálsan aðgang að sjávarströnd, vatns- og árbökkum. Þegar þrettán ríki Norður-Ameríku

sögðu sig úr sambandi við Bretland og lýstu yfir sjálfstæði tók hvert ríki fyrir sig við varðveisluhlutverkinu af bresku krúnunni. Í athyglisverðum dómi frá 1892 var fjallað um gildi og umfang public trust kenningarinnar í Bandaríkjunum og hefur dómurinn verið talinn leiðandi dómur um kenninguna. Málavextir voru þeir að þing Illinois samþykkti með lögum árið 1869 úthlutun lands meðfram Michigan vatninu til lestarfélags sem var að hluta til í einkaeign. Um var að ræða botn vatnsins og landsvæði allt að einni mílu frá vatnsborðinu, þ.m.t. hluta af miðbæ Chicago. Árið 1873, eða fjórum árum síðar, ákvað þingið að rifta gjörningnum með því að ógilda afsalið og urðu af þessu málaferli sem enduðu fyrir hæstarétti Bandaríkjanna. Í niðurstöðu hæstaréttar kom fram að skilyrðislaust afsal sem fór í bága við rétt almennings á grundvelli public trust væri óheimilt. Í málinu kom skýrt fram að ríkisvaldinu var heimilt að selja landið en það mátti hins vegar ekki fyrirgera rétti almennings til umferðar og afnota af því.[458]

Síðustu 40 árin hafa margir merkilegir dómar fallið í Bandaríkjunum þar sem tekist hefur verið á um eðli og umfang almannaréttar og ekki síst takmarkanir á heimild til að ráðstafa landsvæði sem ríkisvaldinu ber að varðveita á grundvelli public trust. Með tímanum hefur gildissvið almannaréttarins einnig rýmkað og nær hann í sumum ríkjum til réttarins til ósnortinnar náttúru, náttúruverndar, verndunar vistkerfa og útivistar. Nú hefur almannarétturinn eins og hann er skilgreindur í public trust kenningum verið lögfestur í flestum ríkjum Bandaríkjanna þar sem gjarnan eru settar hömlur á aðgerðir ríkisvaldsins sem fara í bága við hann.

19.4 Niðurstöður nefndarinnar um almannarétt

Almannarétturinn á sér langa hefð í íslenskum rétti og helgast af því viðhorfi að náttúra Íslands sé sameiginleg gæði landsmanna sem öllum sé jafnfrjálst að njóta. Brýnt er að standa vörð um þennan rétt. Jafnframt er nauðsynlegt að undirstrika að réttinum fylgir skylda um góða umgengni og tillitssemi gagnvart landeigendum, öðrum ferðamönnum og ekki síst náttúrunni sjálfri. Ferðamönnum hefur fjölgað hratt á síðustu árum á Íslandi og sífellt meira er um skipulegar ferðir stórra hópa um landið. Reglur náttúruverndarlaga þurfa að taka mið af þessari þróun. Þær þurfa að tryggja rétt manna til þess að ferðast um landið og njóta þess án tillits til þess hvort fólk ferðast í skipulegum hópferðum eða á eigin vegum. Þær þurfa jafnframt að vera þannig úr garði gerðar að hagsmuna eigenda lands og rétthafa sé gætt og að til staðar séu úrræði til að sporna við því að ágangur ferðamanna valdi tjóni á náttúrunni. Nefndin telur ekki nauðsynlegt að ráðast í verulegar breytingar á kaflanum um almannarétt enda endurspegla mörg ákvæði hans hinn forna rétt sem haldist hefur óbreyttur um langa hríð. Þó eru nokkur atriði sem skerpa þarf á. Hér á eftir verður getið um þau atriði sem nefndin telur nauðsynlegt að huga sérstaklega að.

19.4.1 Umfang almannaréttarins og hugtakið útivist

Hinn forni réttur manna til frjálsrar farar um landið hefur gegnum tíðina verið tengdur þeim ferðamáta sem tíðkaðist hér frá fornu fari. Hann hefur því jafnan náð til þess að fara um gangandi, ríðandi, á skíðum, sleðum og bátum. Til forna fólst

458 Illinois Central Railroad Co. v. Illinois 146 U.S. 387 (1892).

mikilvægi almannaréttarins í að greiða fyrir samgöngum milli landsvæða og landshluta. Í nútímasamfélagi er mikilvægasti þáttur almannaréttarins hins vegar líklega sá að eiga kost á að njóta útivistar í náttúrunni og leita þangað kyrrðar og næðis. Hugtakið útivist á við um för og dvöl úti undir beru lofti þar sem ferðamaðurinn er í náinni snertingu við landið sem farið er um.

Með tilkomu vélknúinna ökutækja og vegalagningu opnaðist almenningi aðgangur að stórum svæðum landsins sem áður voru flestum ókunn. Hvorki hér né á hinum Norðurlöndum leiddi þessi þróun til rýmkunar almannaréttarins á þann hátt að hann næði almennt til farar á vélknúnum ökutækjum. Þó er erfitt í sumum tilvikum að greina á milli heimilda, t.d. að hvaða marki för á vélknúnum bátum um vötn fellur undir almannarétt eða heimild til að fara á vélsleðum um frosna og snævi þakta jörð. Allt að einu er ljóst að almannarétturinn verður ekki túlkaður svo að hann veiti fólki almennan rétt til farar á vélknúnum ökutækjum um fjöll og firnindi utan skipulagðs vegakerfis. Í þessu sambandi er einnig rétt að hafa í huga að af umferð vélknúinna ökutækja stafar hávaði sem skerðir mjög þá friðsæld sem annað ferðafólk sækist eftir með útivist.

19.4.2 Styrking almannaréttarins í markmiðsákvæði náttúruverndarlaga og í stjórnarskrá

Nefndin álítur að styrkja beri stöðu almannaréttar í náttúruverndarlögum með því að kveða skýrar á um hann í markmiðsákvæði laganna. Í 3. mgr. 1. gr. nvl. segir m.a. að lögin eigi að auðvelda umgengni og kynni þjóðarinnar af náttúru landsins og menningarminjum. Telur nefndin rétt að skerpa á þessum þætti og bendir í því sambandi á markmiðsákvæði norsku útivistarlaganna sem hugsanlega fyrirmynd. Þar er m.a. lögð áhersla á möguleika til útivistar almenningi til heilsubótar og vellíðunar:

> Formålet med denne loven er å verne friluftslivets naturgrunnlag og sikre allmenhetens rett til ferdsel, opphold m.v. i naturen, slik at muligheten til å utøve friluftsliv som en helsefremmende, trivselskapende og miljøvennlig fritidsaktivitet bevares og fremmes.

Einnig var rætt í nefndinni hvort ástæða væri til að kveða á um almannarétt í stjórnarskrá lýðveldisins Íslands.[459] Höfðu nefndarmenn þá í huga ákvæði 15. gr. sænsku stjórnlaganna (Regeringsformen) sem fyrirmynd. Greinin fjallar um vernd eignaréttar en í 4. mgr. hennar segir að þrátt fyrir ákvæði greinarinnar skuli allir hafa aðgang að náttúrunni samkvæmt almannaréttinum. Ákvæðið setur þannig með skýrum hætti fram að almannarétturinn feli í sér bótalausa takmörkun eignaréttar:

> Alla ska ha tillgång till naturen enligt allemansrätten oberoende av vad som föreskrivits ovan.

19.4.3 Form og efni kaflans um almannarétt

Nefndin er sammála því að sem flest lagaákvæði sem varða almannaréttinn eigi að standa saman í náttúruverndarlögum. Þannig verði í lögunum heildstæður kafli um þessi réttindi almennings en það ætti að auðvelda fólki að kynna sér gildandi

459 Síðan kaflinn var skrifaður hafa tillögur Stjórnlagaráðs verið lagðar fram og hafa þær að geyma ákvæði um almannarétt.

reglur á hverjum tíma. Í samræmi við þetta telur nefndin æskilegt að ákvæði um rétt almennings til umferðar um vötn og til sunds og baða verði færð úr vatnalögum í náttúruverndarlög. Í vatnalögum eru ítarlegar reglur um þetta efni, þar á meðal ákvæði um rétt almennings til afnota af vatnsbökkum vegna umferðar um vötn. Fyrir Alþingi liggur nú frumvarp til laga um breytingu á vatnalögum nr. 15/1923 og hefur nefndin látið iðnaðarnefnd í té umsögn sína um það og lagt til að kveðið verði á um framangreinda breytingu í breytingarlögunum.[460]

Á sama hátt telur nefndin æskilegt að ákvæði um meðferð elds á víðavangi standi í kaflanum um almannarétt. Nánar er fjallað um þetta hér á eftir.

Nefndin mælir með því að haldið verði sama formi kaflans um almannarétt og í núgildandi lögum, þ.e. að ákvæðin verði flokkuð eftir ferðamáta. Þannig verði í aðskildum greinum fjallað um för gangandi, hjólandi og ríðandi fólks og umferð um vötn. Þá verði sérstök ákvæði um heimildir til að tjalda og tína jarðargróður. Nefndin telur að ákvæði um akstur utan vega og á vegslóðum eigi ekki vel heima meðal greina um almannarétt enda fellur akstur á vélknúnum ökutækjum almennt ekki undir almannarétt eins og hann hefur verið túlkaður og afmarkaður í íslenskum rétti. Flytja mætti þá grein sem fjallar um akstur utan vega aftast í kaflann og láta fyrirsögn kaflans endurspegla það að hún falli ekki innan almannaréttarins. Einnig mætti fjalla um akstur utan vega í sérstökum kafla.

19.4.4 Meginregla 12. gr. náttúruverndarlaga og reglur um umgengni

Í 12. gr. nvl. er sett fram meginregla almannaréttar um frjálsa för um landið og dvöl þar í lögmætum tilgangi. Þessi meginregla telur nefndin að eigi að standa óbreytt. Ekki er að mati nefndarinnar heldur ástæða til að hrófla að neinu marki við umgengnisreglum 13. gr. laganna. Þó telur nefndin æskilegt að þar verði tekið fram að ferðafólki beri að forðast að valda óþægindum og truflun með hávaða.

19.4.5 För gangandi manna

Að mati nefndarinnar standa reglur 14. gr. nvl., um fararrétt gangandi manna, að flestu leyti vel fyrir sínu. Ástæða er til að halda aðgreiningu milli reglna um för um ræktuð lönd og óræktuð en um skilgreiningu þeirra hugtaka vísast til kafla 11.2.6 hér að framan. Nefndin telur þó nauðsynlegt að gera breytingar á ákvæðum um heimild landeigenda til að takmarka eða banna för um *afgirt óræktuð lönd.*

Hér að framan var því lýst að náttúruverndarlög nr. 47/1971 fólu í sér verulega þrengingu á rétti almennings til farar og dvalar um eignarlönd. Landeigendum var samkvæmt þeim heimilt að meina gangandi fólki för um lönd sín með því að girða þau, hvort sem um var að ræða ræktað land eða óræktað. Með frumvarpi því sem lagt var fram á Alþingi 1998 og varð að núgildandi náttúruverndarlögum var stefnt að því að afnema þessa takmörkun almannaréttarins og færa réttinn aftur til þess sem gilti samkvæmt lögunum frá 1956. Þessi áform náðu ekki fyllilega fram að ganga og varð niðurstaðan sú að á eignarlöndum í byggð er eiganda eða rétthafa heimilt að takmarka eða banna með merkingum við hlið og göngustiga för manna og dvöl á afgirtu óræktuðu landi, sbr. 2. málsl. 1. mgr. 14. gr.

Ákvæði þetta kom inn í frumvarpið að tillögu umhverfisnefndar og samkvæmt

460 http://www.althingi.is/dba-bin/erindi.pl?ltg=139&mnr=561

nefndaráliti hennar er hugtakið byggð skýrt svo að það eigi við byggt svæði eða land, hvort sem er þéttbýlt eða strjálbýlt.[461] Hér er því um afar opna og víðtæka heimild að ræða til að skerða almannaréttinn án þess að gerð sé krafa um að landeigandi sýni fram á raunverulega þörf á því að girða alfarið fyrir för gangandi fólks. Heimildin er þannig ekki með nokkru móti afmörkuð en eðlilegt væri að gera það þar sem ástæðulaust virðist að heimila landeigendum að takmarka rétt almennings til frjálsrar farar nema hætta sé á að tjón eða óhagræði hljótist af umferðinni. Það er einmitt út frá slíkum sjónarmiðum sem réttur til farar um ræktuð lönd er þrengri en um þau sem óræktuð eru.

Ætihvönn, blágresi og fleiri jurtir í Fljótavík í Friðlandinu á Hornströndum.

Í norrænni löggjöf er almennt gengið út frá því að landeigandi verði að hafa málefnalegar ástæður fyrir því að takmarka rétt almennings til frjálsrar farar og t.d. í Noregi og Danmörku er gert ráð fyrir því að hægt sé að krefjast úrskurðar stjórnvalda um réttmæti slíkrar takmörkunar. Eigi hún ekki rétt á sér getur stjórnvaldið lagt fyrir landeiganda t.d. að fjarlægja skilti sem bannar aðgang almennings að landi hans.

Nefndin telur fulla ástæðu til að endurskoða heimild landeigenda til að banna för og dvöl gangandi fólks um óræktuð lönd sín. Nauðsynlegt er að setja ramma um þessa heimild, þannig að í náttúruverndarlögum verði tiltekið hvaða aðstæður geti réttlætt slíkt bann. Jafnframt þyrfti að kveða á um heimild einstaklinga og útivistarsamtaka til að krefjast úrskurðar Umhverfisstofnunar um réttmæti þess og um úrræði stofnunarinnar til að framfylgja réttindum almennings. Leggur nefndin til að höfð verði hliðsjón af norskum og dönskum rétti í þessu sambandi.

19.4.6 Umferð ríðandi manna

Hópferðir hestamanna hafa aukist á undanförnum árum. Ákvæði 16. gr. náttúruverndarlaga um umferð ríðandi manna eru útfærð í reglugerð nr. 528/2005 um takmarkanir á umferð í náttúru Íslands. Þar er m.a. kveðið svo á að bannað sé að reka hrossastóð yfir gróið land þannig að náttúruspjöll hljótist af eða hætta skapist á náttúruspjöllum. Nefndin telur að þetta ákvæði ætti allt eins heima í náttúruverndarlögunum sjálfum. Jafnframt telur nefndin að ákvæði 5. mgr. greinarinnar um heimild til setningar reglugerðar ætti að styrkja þannig að skylt væri að setja reglugerð um umferð ríðandi manna, hópferðir ríðandi manna og rekstur hrossa. Hér má geta þess að sérstök ákvæði eru um umferð ríðandi manna í reglugerð um Vatnajökulsþjóðgarð. Samkvæmt þeim þarf leyfi þjóðgarðsvarðar fyrir hópferð á hestum um þjóðgarðinn og miðast fjöldinn við yfir 20 hross.

19.4.7 Umferð um vötn

Hér að framan var greint frá þeirri afstöðu nefndarinnar að ákvæði vatnalaga um umferð um vötn ætti að flytja í náttúruverndarlög. Hefur nefndin gert iðnaðar-

461 123. lþ. 1998–1999, þskj. 1111.

nefnd Alþingis grein fyrir þessari afstöðu í umsögn sinni um frumvarp til breytinga á vatnalögum nr. 15/1923 sem nú liggur fyrir Alþingi. Jafnframt benti nefndin á nauðsyn þess að gert yrði ráð fyrir heimild fyrir stjórnvöld til að takmarka umferð um vötn í sérstökum tilvikum til verndar náttúru og lífríki. Sem dæmi um slík tilvik má nefna tímabundnar takmarkanir á veiðum og umferð á hrygningarstöðvum meðan á hrygningu silunga og laxa stendur. Einnig má nefna nauðsyn á slíku úrræði á varptíma votlendisfugla. Rétt er að vekja athygli á að í framangreindu frumvarpi er gert ráð fyrir að umhverfisráðherra geti í reglugerð sett takmarkanir við umferð vélknúinna báta og annarra vélknúinna faratækja um vötn og vatnasvæði.

19.4.8 Heimild til að takmarka umferð í óbyggðum

Heimild 19. gr. náttúruverndarlaga til að takmarka umferð og loka svæðum í óbyggðum hefur ekki gagnast sem skyldi. Fyrirkomulagið sem greinin kveður á um er þungt í vöfum og ljóst að Umhverfisstofnun hefur að óbreyttu ekki bolmagn til að gera árlega ítarlega heildarúttekt á ástandi svæða í óbyggðum. Nefndin leggur til tvenns konar breytingar hér. Í fyrsta lagi að kveðið sé á um að Umhverfisstofnun vinni slíka skýrslu á þriggja ára fresti og að skýrari rammi verði settur um efni hennar. Ástæða væri til að íhuga hvort hægt væri að koma upp rafrænu ábendingakerfi þannig að ferðalangar gætu sent stofnuninni ábendingar um ástand svæða. Slíku kerfi hefur t.d. verið komið á laggirnar vegna ágengra plantna, þ.e. lúpínu og skógarkerfils. Hins vegar telur nefndin nauðsynlegt að auk heimildar til að loka svæðum að undangenginni málsmeðferð samkvæmt 19. gr. sé í lögunum heimild til skyndilokunar. Íslensk náttúra er almennt séð viðkvæm fyrir ágangi og því er nauðsynlegt að til staðar séu heimildir til að bregðast skjótt við ef sérstakar aðstæður skapa verulega hættu á tjóni af völdum umferðar. Nokkrum sinnum hafa á síðustu árum komið upp tilvik þar sem þörf hefði verið á slíkri heimild. Sem dæmi má nefna ástand sem skapaðist vegna mikillar ásóknar ferðamanna að nýju hrauni á Fimmvörðuhálsi. Dæmi um hliðstæðar heimildir eru í 48. gr. vegalaga nr. 80/2007 um skyndilokun vega og í 11. gr. laga um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands nr. 79/1997 um skyndilokun veiðisvæða.

19.4.9 Heimild til að tjalda

Eins og lýst er hér að framan er í 20. gr. núgildandi laga gerður greinarmunur á heimildum til að tjalda við *alfaraleiðir* annars vegar og *utan alfaraleiða* hins vegar. Hugtakið alfaraleið táknar í íslensku máli fjölfarna leið. Í lögskýringargögnum að baki 20. gr. nvl. kemur fram að með ferðum utan alfaraleiðar sé átt við ferðir sem ekki þurfi að tengjast vegum eða stígum og leiðin geti legið um holt og móa. Þessi hugtök eru ekki alls kostar skýr en þó má draga þá ályktun að heimildir til að tjalda utan alfaraleiðar gildi í raun eingöngu fyrir þá sem ferðast um landið gangandi og hugsanlega ríðandi eða á reiðhjólum. Heimildin nær einvörðungu til þess að setja niður göngutjöld. Nefndin er sammála um að rúmar heimildir eigi að vera í lögum til að tjalda við þessar aðstæður og telur ekki ástæðu til að gera breytingar á þessu ákvæði. Þó væri til bóta að skýra betur hugtökin alfaraleið og utan alfaraleiðar.

Við alfaraleið er heimilt að setja niður hefðbundin viðlegutjöld en mismunandi reglur gilda um tjaldáningu eftir því hvort ferðin liggur um alfaraleið í byggð eða óbyggðum. Nefndin telur rétt að heimildir til að tjalda í óbyggðum séu rýmri en í byggð og telur ekki ástæðu til að gera grundvallarbreytingar á þessum heimildum.

Þó bendir nefndin á að ekki er alls kostar skýrt hvað átt er við með hefðbundnum viðlegutjöldum. Gera verður ráð fyrir að þar sé um að ræða veigameiri tjöld en svo að hægt sé að bera þau á göngu en á hinn bóginn er spurning hvort einhver stærðar- eða þyngdarafmörkun eigi að gilda um þennan tjaldflokk. Á síðustu árum hefur notkun tjaldvagna, fellihýsa, hjólhýsa og húsbíla færst mjög í vöxt. Í nefndinni var rætt hvort ástæða væri til að setja sérstakar reglur um gististaði fyrir þá sem nota slíkan viðlegubúnað. Augljóst er að um húsbíla gilda reglur um akstur utan vega og sama má í raun segja um tjaldvagna, fellihýsi og hjólhýsi enda þarf vélknúið ökutæki til að flytja þau úr stað. Þessi búnaður verður því ekki notaður nema á svæðum sem tengjast vegum eða slóðum sem heimilt er að aka á.

Nefndin telur ástæðu til að skerpa ákvæði 5. mgr. 20. gr. um skyldu til góðrar umgengni þegar tjaldað er. Hér má hafa til hliðsjónar sambærilegt ákvæði í reglugerð um Vatnajökulsþjóðgarð þar sem áréttað er að þess skuli gætt að valda ekki skemmdum á vettvangi og að skylt sé að taka allt sorp og úrgang til byggða.

19.4.10 Girðingar

Ákvæði 23. gr. náttúruverndarlaga um bann við því að setja niður girðingar á vatns-, ár- eða sjávarbakka þannig að hindri för gangandi manna tengjast m.a. ákvæðum vatnalaga um rétt til umferðar um vötn og heimild til farar um vatnsbakka og afnota af þeim. Reynslan hefur sýnt að í ýmsum tilvikum er farið á svig við fyrrnefnt ákvæði náttúruverndarlaga og er því þörf á að í lögunum sé kveðið á um úrræði almennings af því tilefni. Vakin skal athygli á að bannið er fortakslaust í náttúruverndarlögum nr. 44/1999 en í eldri lögum voru vissar undanþágur heimilaðar frá þessu banni.[462] Nefndin leggur til að í 23. gr. verði kveðið á um heimild einstaklinga og útivistarsamtaka til að krefjast þess að Umhverfisstofnun úrskurði um hvort slíkar girðingar brjóti í bága við almannaréttinn og að stofnunin taki eftir atvikum ákvörðun um beitingu þvingunarúrræða í framhaldi af því.

Ástæða væri til að sams konar úrræði væri tengt ákvæði 2. málsl. 1. mgr. 23. gr. um girðingar yfir fornar þjóðleiðir eða skipulagða göngu-, hjólreiða- eða reiðstíga. Samkvæmt ákvæðinu er heimilt að setja niður slíkar girðingar en skylt er að hafa hlið á girðingunni eða göngustiga. Hér þarf að athuga samræmi við 55. gr. vegalaga sem er svohljóðandi:

> Nú liggur vegur, stígur eða götutroðningur yfir land manns og telst eigi til neins vegflokks samkvæmt lögum þessum og er landeiganda þá heimilt að gera girðingu yfir þann veg með hliði á veginum en eigi má hann læsa hliðinu né með öðru móti hindra umferð um þann veg nema sveitarstjórn leyfi.
>
> Ákvörðun sveitarstjórnar skv. 1. mgr. má leggja undir úrskurð ráðherra.

Hér þarf að samræma heimildir og sömuleiðis að skoða vandlega samspil valdheimilda stjórnvalda að þessu leyti.

19.4.11 Meðferð elds

Þess er áður getið að um meðferð elds á víðavangi er fjallað í sérstökum lögum, lögum um sinubruna og meðferð elds á víðavangi nr. 61/1992. Nefndin telur

462 Hér má benda á að í grein frá 1978 benti Sigurður Líndal á að ákvæði vatnalaga um heimild til umferðar um vatnsbakka gengju framar undantekningum náttúruverndarlaga frá banni við því að setja niður girðingar sem hindruðu þá umferð. Sjá Sigurður Líndal: Útilífsréttur. Úlfljótur 1978 (1), bls. 41.

Tínsla berja

ástæðu til að íhuga hvort betur færi á að færa ákvæði laganna í náttúruverndarlög, að minnsta kosti þau sem fjalla um meðferð elds á víðavangi. Gilda um það sömu sjónarmið og áður eru nefnd að það auðveldi yfirsýn að almenningur geti á einum stað gengið að heildstæðu regluverki um för, dvöl og umgengni í náttúru Íslands. Mikilvægt er að almenn vitneskja sé um reglur um meðferð elds enda getur óvarkárni í þessu efni leitt af sér náttúruspjöll sem lengi eru sýnileg. Þetta á t.d. við um það þegar eldur kemst í mosabreiður. Að undanförnu hefur aukist notkun einnota grills og getur það skapað hættu á bruna, t.d. ef það er lagt beint á gróna jörð.

Með hlýnandi veðurfari eykst uppgufun úr jörðu og með því skapast aukin hætta á tjóni af völdum bruna í náttúrunni. Lúpína er hér sérstakt áhyggjuefni. Hún myndar miklar og þéttar breiður kringum þéttbýlisstaði, á skógræktar- og landgræðslusvæðum og í sumarbústaðalöndum. Á haustin myndast mikil sina í lúpínubreiðunum, sem er gríðarlegur eldsmatur. Mælingar sýna að um 5–10 tonn af þurrefni eru á hektara í lúpínusinu en það er margfalt það magn sem er í graslendi. Þurr fallin lúpína brennur mjög hratt. Tíðir sinubrunar í lúpínu við Hafnarfjörð ættu t.d. að vera hér víti til varnaðar.

Í sambandi við gróðurbruna er vert að huga að því hvaða aðilar eigi að meta nauðsyn viðbragða t.d. ef bruninn á sér stað á svæði sem erfitt og kostnaðarsamt er fyrir slökkvilið að komast að. Einnig hvaða sjónarmið eigi að leggja til grundvallar slíkum ákvörðunum. Nefndin telur ástæðu til að þessi atriði verði tekin til skoðunar og hugað að setningu skýrari reglna um þessi efni.

19.4.12 Tínsla berja, sveppa, fjallagrasa, fjörugróðurs og fleira

24. gr. náttúruverndarlaga kveður á um víðtækar heimildir almennings til tínslu berja, sveppa, fjallagrasa og jurta í þjóðlendum og afréttum. Ástæða er til að endurskoða aðgreiningu 24. gr. náttúruverndarlaga í þjóðlendur og afrétti annars vegar og eignarlönd hins vegar með hliðsjón af lögum nr. 58/1998 um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta. Þau lög gera ráð fyrir að þegar vinnu óbyggðanefndar verði lokið muni landsvæði á Íslandi einungis falla í tvo flokka að því er varðar eignarhald, þ.e. í þjóðlendur og eignarlönd. Nefndin telur ekki ástæðu til að þrengja réttindi almennings til tínslu í þjóðlendum, sjá þó umfjöllun um tínslu í atvinnuskyni hér á eftir. Rétt er að taka fram að enda þótt gert sé ráð fyrir að einstaklingar eða lögaðilar geti átt óbein eignarréttindi á svæðum innan þjóðlendna er ólíklegt að víða taki slík réttindi til einkaréttar til tínslu jurta. Þetta er þó ekki óhugsandi og myndi þá slíkur réttur ganga framar heimildum almennings.

Heimild 24. gr. til tínslu jurta tekur ekki til þeirra jurta sem friðlýstar hafa verið. Telur nefndin ástæðu til að árétta þetta í greininni.

19.4.13 Tínsla í atvinnuskyni

Hinar víðtæku heimildir almennings til tínslu jurta í þjóðlendum gera það að verkum að litlar skorður hafa í raun verið við tínslu þar í atvinnuskyni. Hér skal þó bent á að samkvæmt 3. mgr. 3. gr. þjóðlendulaga nr. 58/1998 þarf leyfi hlutaðeigandi sveitarstjórnar til að nýta land og landsréttindi innan þjóðlendu önnur en vatns- og jarðhitaréttindi, námur og önnur jarðefni en leyfi til þeirra nota veitir forsætisráðherra. Samkvæmt þessu heyrir það undir sveitarstjórnir að veita leyfi til tínslu

jarðargróðurs í þjóðlendum í atvinnuskyni að því marki sem hún verður ekki talin falla undir almannaréttarákvæði 24. gr. náttúruverndarlaga.

Eins og fyrr er getið var við setningu náttúruverndarlaga nr. 44/1999 ekki talin ástæða til að óttast ofnýtingu en þó var í athugasemdum við frumvarpið tekið fram að ásókn í villtar jurtir hefði þá þegar aukist verulega. Niðurstaðan varð sú að veita umhverfisráðherra heimild til að setja í reglugerð ákvæði um þessa nýtingu. Segir í 26. gr. laganna að í reglugerð geti ráðherra m.a. kveðið á um skyldu til að tilkynna Náttúrufræðistofnun Íslands um magn og tegund þess sem tínt er og tínslustað og þegar sérstaklega standi á að leyfi Umhverfisstofnunar þurfi til tínslu einstakra tegunda eða á einstökum svæðum. Reglugerðarheimildin hefur ekki verið nýtt á þeim rúma áratug sem lögin hafa verið í gildi.

Nefndin telur tímbært að fram fari rannsókn á umfangi þessarar nýtingar og að mótuð verði stefna um hana, ekki síst í þjóðlendum. Kanna þarf hvort ástæða er til að óttast ofnýtingu miðað við líklega þróun og þá hvaða viðbrögð væru heppileg við því. Hér þyrfti að minnsta kosti að tryggja að stjórnvöld hefðu yfirsýn yfir nýtinguna og fylgdust með áhrifum hennar.

Nefndin bendir jafnframt á að strangt til tekið eigi ákvæði um tínslu í atvinnuskyni ekki heima meðal ákvæða um almannarétt og leggur því til að sérstaklega verði hugað að staðsetningu ákvæðisins í lögunum.

19.4.14 Heimildir til að bæta aðstöðu til útivistar

Í kaflanum um norsku útilífslögin hér að framan var fjallað um heimildir laganna sem miða að því að bæta aðstöðu almennings til útivistar. Bæði er þar um að ræða heimildir stjórnvalda til að taka frá svæði í eigu ríkisins og gera að útivistarsvæði og heimildir til framkvæmda til að auðvelda för almennings um óræktað svæði.

Í 70. gr. náttúruverndarlaga nr. 44/1999 er fjallað um útivistarsvæði. Þar segir að sveitarfélög, Umhverfisstofnun eða náttúruverndarnefndir geti gengist fyrir því að halda opnum göngustígum, strandsvæðum til sjóbaða, vatnsbökkum og öðrum stígum og svæðum sem ástæða er til að halda opnum til að greiða fyrir því að almenningur fái notið náttúrunnar og einnig sett upp göngubrýr, hlið og göngustiga og afmarkað tjaldsvæði og gert annað það er þurfa þykir í þessu skyni. Ákvæðið er að sínu leyti hliðstætt áðurnefndri heimild norsku útilífslaganna. Þó er sá munur að í 2. mgr. 70. gr. er gerður sá fyrirvari að framkvæmdir samkvæmt greininni skuli einungis gerðar með samþykki eiganda eða rétthafa lands. Íslenska ákvæðið gengur því ekki jafnlangt og norsku lögin því þar er samþykki eiganda ekki úrslitaatriði ef stjórnvöld veita á annað borð leyfi til framkvæmdanna. Valdi þær honum tjóni getur hann þó ávallt krafist þess að úrskurðað sé um bótarétt hans og um fjárhæð bóta. Nefndin telur ástæðu til að endurskoða ákvæði 70. gr. með tilliti til þessara atriða og leggur til að merking leiða verði að minnsta kosti undanþegin skilyrði um samþykki landeiganda. Sjálfsagt er þó að við hann sé haft samráð.

Nefndin leggur til að í greininni sé áréttað að mannvirki sem reist eru samkvæmt henni verði að falla vel að umhverfinu.

Að mati nefndarinnar á 70. gr. betur heima í kaflanum um almannarétt en í IX. kafla eins og nú er og leggur nefndin til að hún verði flutt þangað.

20

Erfðaefni og erfðaauðlindir

20. Erfðaefni og erfðaauðlindir

20.1 Inngangur

Með gríðarlegri framþróun í erfðatækni og aukinni nýtingu erfðaefnis undanfarin ár hefur ásókn í erfðaefni lífvera um allan heim margfaldast. Nýting erfðaefnis er að mestu óháð uppruna þess og nýting og þróun á þessu sviði fer oft fram fjarri uppruna og söfnunarstað erfðaefnisins. Í flestum tilfellum er auðvelt að safna og flytja erfðaefni þannig að erfitt getur verið að fylgjast með og hafa eftirlit með slíkum athöfnum. Ásókn iðnfyrirtækja í erfðaefni hefur aukist undanfarin 20–30 ár og er það meðal annars ástæða þess að í samningi Sameinuðu þjóðanna um líffræðilega fjölbreytni frá 1992 voru tekin inn sérstök ákvæði um erfðaauðlindir.

Eftir gildistöku samningsins hafa mörg ríki sett lög um erfðaefni þar sem fjallað er um aðgang að erfðaauðlindum, leyfisveitingu, söfnun, útflutning, nýtingu og skiptingu hagnaðar sem skapast við nýtingu erfðaauðlinda. Nýlega náðist samkomulag aðildarríkja samningsins um líffræðilega fjölbreytni um sérstaka bókun við samninginn sem fjallar um aðgang að erfðaauðlindum og sanngjarna og réttláta skiptingu hagnaðar sem hlýst af nýtingu þeirra, og kallast hún Nagoya-bókunin.

20.2 Íslensk löggjöf

Erfðaefni íslenskrar náttúru er ekki fyrirferðarmikið í íslenskri löggjöf. Með aðild að samningi um líffræðilega fjölbreytni hefur Ísland tekið á sig þá þjóðréttarlegu skyldu að setja m.a. í löggjöf ákvæði sem tryggja framgöngu samningsins, þar á meðal ákvæði um verndun og nýtingu erfðaefnis og erfðaauðlinda. Nú eru í íslenskum lögum eingöngu bein ákvæði um varðveislu erfðaauðlinda í landbúnaði, sbr. búnaðarlög nr. 70/1998, og um rannsóknir og nýtingu erfðaefnis hveraörvera, sbr. lög um rannsóknir og nýtingu auðlinda í jörðu nr. 57/1998. Erfðaefni og erfðaauðlindir í öðrum villtum lífverum landsins njóta ekki verndar umfram þá almennu vernd sem náttúruverndarlög og lög um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum veita þessum lífverum.

20.2.1 Lög um náttúruvernd

Lög nr. 44/1999 um náttúruvernd fjalla sérstaklega um verndun lífvera, búsvæða og vistkerfa en þegar kemur að verndun erfðaefnis er ekki tekið á því sem sérstakri einingu í lífríkinu sem ástæða sé til að vernda eða stuðla að því að nýting þess

Blálilja.

sé með sjálfbærum hætti. Í fyrstu grein laganna, sem er markmiðsgrein laganna, kemur fram að lögin eigi að stuðla að þróun íslenskrar náttúru eftir eigin lögmálum og verndun og nýtingu auðlinda á grundvelli sjálfbærrar þróunar. Ákvæðið tekur til náttúrunnar allrar og auðlinda hennar og verður því að ætla að erfðaefni og erfðaauðlindir falli þar undir án þess að það sé tilgreint sérstaklega í lögunum. Erfðaefni lífvera innan friðlýstra svæða nýtur samkvæmt þessu verndarákvæða friðlýsinga á sama hátt og lífríki svæðanna almennt en rétt er að leggja áherslu á að stjórnsýsla er lítt útfærð á þessu sviði. Það er því nauðsynlegt að styrkja ákvæði laga um náttúruvernd þannig að þau taki með skýrum hætti til erfðaefnis og erfðaauðlinda. Fjallað er um útflutning náttúrugripa í lögum um Náttúrufræðistofnun Íslands og náttúrustofur nr. 60/1992 og þarf leyfi stofnunarinnar til þess að flytja náttúrugripi út úr landinu. Það er þó óvíst hvort erfðaefni fellur undir hugtakið náttúrugripir.

20.2.2 Búnaðarlög

Samkvæmt 16. gr. búnaðarlaga nr. 70/1998, sbr. lög nr. 53/2003, skipar sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra sjö manna nefnd, erfðanefnd landbúnaðarins, samkvæmt tilnefningum frá Bændasamtökum Íslands, Landbúnaðarháskóla Íslands, Skógrækt ríkisins, Veiðimálastofnun og Náttúrufræðistofnun Íslands. Með breytingu þeirri sem gerð var á umræddri grein með lögum nr. 53/2003 var hlutverk erfðanefndar aukið frá því sem áður var þannig að hún fjallar nú um varðveislu erfðalinda í landbúnaði á breiðum grundvelli, þ.e. um húsdýr, nytjajurtir og tré. Með orðunum nytjajurtir og tré er átt við jurtir og tré sem notuð eru í ræktun hér á landi en ekki villtar jurtir og tré.[463]

Helstu verkefni nefndarinnar eru:

- að annast samráð innanlands um varðveislu erfðaauðlinda í landbúnaði
- að hvetja til rannsókna á sviði erfðaauðlinda í landbúnaði
- að stuðla að miðlun þekkingar um erfðaauðlindir og gildi þeirra, jafnt með kennslu sem upplýsingagjöf til almennings
- að veita hagsmunaaðilum og stjórnvöldum ráðgjöf um varðveislu og nýtingu erfðaauðlinda í landbúnaði
- að annast samskipti við erlenda aðila á þessu sviði í samstarfi við tengiliði Íslands hjá alþjóðastofnunum

Verkefnin hafa verið nánar útfærð í reglugerð nr. 151/2005 um varðveislu og nýtingu erfðaauðlinda í landbúnaði. Þar er skírskotað til samningsins um líf-

463 Sjá athugasemdir við frumvarp það er varð að lögum nr. 53/2003, sjá 128. lþ. 2002–2003, 241. mál, þskj. 245. Þar segir enn fremur: „Hafa ber í huga í þessu sambandi að breytingar geta orðið á því hvaða jurtir og tré eru skilgreind sem villt. Til dæmis eru tilraunir nú hafnar með ræktun ýmissa villtra jurta, svo sem hvannar og vallhumals, til nota í fæðubótarefni og lyf. Ef slíkar tilraunir skila góðum árangri mundu þessar ræktuðu jurtir flokkast undir nytjajurtir í skilningi laganna."

fræðilega fjölbreytni og ákvæða hans um verndun og viðhald erfðaauðlinda. Reglugerðin tekur til varðveislu og nýtingar erfðaauðlinda sem eru eða gætu verið verðmætar í íslenskum landbúnaði eða geta haft menningarlegt gildi. Samkvæmt 3. gr. hennar merkir *erfðaauðlind í landbúnaði* verðmæti sem felast í erfðaeiginleikum lífvera og þeirri fjölbreytni í ásýnd og eiginleikum sem þeir skapa. Hugtakið á við um lífverur sem eru ræktaðar og/eða nýttar í landbúnaði.

Í samræmi við verkefni erfðanefndar hefur nefndin sett fram landsáætlun um verndun erfðaauðlinda sem tekur til íslenskrar náttúru og landbúnaðar fyrir tímabilið 2009–2013. Þar er fjallað um helstu tegundir búfjár og plantna í íslenskum landbúnaði og settar fram verndaráætlanir fyrir sumar tegundanna, en nefndin hefur beitt sér fyrir verndun og viðhaldi sérístenskra búfjárstofna eins og íslensku hænunnar, geitastofnsins og íslenska fjárhundsins.

20.2.3 Lög um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu

Á sama tíma og unnið var að undirbúningi að setningu laga um rannsóknir og nýtingu auðlinda í jörðu nr. 57/1998 (auðlindalaga) var mikill áhugi á nýtingu erfðaefnis hveraörvera. Á þeim tíma var einkum eitt fyrirtæki hér á landi sem hafði áhuga á að fá leyfi til þess að safna og nýta erfðaefni hveraörvera í líftækniiðnaði. Þar sem lagaumgjörð um söfnun erfðaefnis og slíka starfsemi var ekki fyrir hendi var ákveðið að bæta inn í auðlindafrumvarpið einni grein, 34. gr. um rannsóknir og nýtingu á örverum á hverasvæðum.[464] Greinin felur í sér að rannsóknir og nýting örvera sem vinna má á jarðhitasvæðum lýtur sömu meginreglum og önnur nýting jarðrænna auðlinda. Það þýðir að slík starfsemi er óheimil án leyfis iðnaðarráðherra en hann skal hafa samráð við umhverfisráðherra um leyfisveitingu. Ætlunin var að ákvæðið yrði endurskoðað fyrir 1. janúar 2001 og að sett yrði heildarlöggjöf um verndun og nýtingu erfðaefnis í íslenskri náttúru og starfsemi líftæknifyrirtækja. Umræður um endurskoðun ákvæðisins fóru af stað í kjölfar setningar auðlindalaga án þess að niðurstaða og samstaða næðist um málið.

Iðnaðarráðherra setti árið 1999, að höfðu samráði við umhverfisráðherra, reglur um veitingu leyfa til rannsókna og nýtingar á örverum sem vinna má á jarðhitasvæðum á grundvelli 34. gr. auðlindalaga. Rannsóknarleyfi geta verið:

- sérleyfi til hagnýtra rannsókna til þess að rannsaka hagnýtt gildi hveraörvera
- almenn rannsóknarleyfi til hagnýtra rannsókna eða
- almenn rannsóknarleyfi til almennra grunnrannsókna

Helsti munurinn á rannsóknarleyfum til hagnýtra rannsókna felst í mismiklum réttindum og misströngum skilyrðum um fjárhagslegar skuldbindingar rannsóknaraðila. Heimild til rannsókna felur í sér leyfi til sýnatöku en ekki eignarrétt á sýnunum eða ræktunum úr þeim. Leyfishafa er skylt að skrá og staðsetja sýnatökustaði nákvæmlega og afhenda Náttúrufræðistofnun Íslands afrit af upplýsingum. Honum er óheimilt að afhenda þriðja aðila sýni eða ræktanir úr þeim án leyfis iðnaðarráðherra sem hafa skal samráð við umhverfisráðherra. Nýtingarleyfi felur í sér leyfi til að hagnýta tilteknar örverur í framleiðslu og/eða til sölu. Það má veita þeim

464 Það var meiri hluti iðnaðarnefndar sem lagði til að greininni yrði bætt við frumvarpið, sjá 122. lþ. 1997–1998, 359. mál, þskj. 1265 og 1266.

Fjöruþörungar.

sem áður hafa fengið rannsóknarleyfi sem leitt hefur til hinna hagnýtu nota, sbr. 3. gr. reglnanna.

Á grundvelli þessara reglna hafa verið veitt tvö leyfi til rannsókna og nýtingar hveraörvera. Fyrirtækið Íslenskar hveraörverur (Procaria) fékk leyfi til hagnýtra rannsókna á fjölda hverasvæða landsins í kjölfar lagasetningarinnar og var það framlengt einu sinni en er nú fallið úr gildi. Þá fékk Bláa lónið rannsóknar- og nýtingarleyfi árið 1999 sem endurnýjað var einu sinni en er einnig fallið úr gildi. Það eru því engin leyfi í gildi til söfnunar og rannsókna á hveraörverum hér á landi.

Náttúrufræðistofnun Íslands fer með eftirlit með rannsóknum og nýtingu hveraörvera samkvæmt 34. gr. auðlindalaga. Þeim sem fengið hafa leyfi til rannsókna eða nýtingar er skylt að veita stofnuninni allar upplýsingar um söfnun og niðurstöður rannsókna. Leyfishöfum ber að skila skýrslu til stofnunarinnar ekki sjaldnar en árlega og við lok rannsóknanna skal senda skýrslu um niðurstöður rannsóknanna og úrdrátt til iðnaðarráðuneytis og umhverfisráðuneytis.

20.3 Alþjóðlegir samningar

Ísland er aðili að nokkrum alþjóðlegum samningum sem varða erfðaefni. Fyrstan er að telja samninginn um líffræðilega fjölbreytni en nánar er gerð grein fyrir honum hér á eftir. Í öðru lagi er um að ræða samning um verndun erfðaefnis plantna sem notaðar eru í mat og til landbúnaðar en hann var gerður á vettvangi Matvæla- og landbúnaðarstofnunar Sameinuðu þjóðanna (FAO).[465] Samningurinn tekur til um það bil 80 tegunda plantna sem notaðar eru í landbúnaði og eru þær taldar upp í viðauka með samningnum. Í þriðja lagi má nefna TRIP-samninginn um hugverkarétt í viðskiptum[466] en hann nær m.a. til hugverkaverndar á sviði líftækni. Samningurinn er viðauki við samninginn um stofnun Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar (WTO) sem undirritaður var í Marakess 15. apríl 1994. Í þessu sambandi má einnig nefna að Ísland er aðili að Norræna genabankanum (NordGen) sem rekinn er á ábyrgð norrænu ráðherranefndarinnar en hann geymir m.a. mikilvægt safn fræsýna.

20.3.1 Samningurinn um líffræðilega fjölbreytni

Erfðaauðlindir eru einn af þremur meginþáttum samningsins um líffræðilega fjölbreytni eins og fram kemur í fyrstu grein samningsins þar sem segir: „Markmið samningsins ..... eru vernd líffræðilegrar fjölbreytni, sjálfbær nýting efnisþátta hennar og sanngjörn og réttlát skipting þess hagnaðar sem stafar af nýtingu erfðaauðlinda, ...“ Ákvæði um erfðaauðlindir eru síðan nánar útfærð í 15.–19. grein

465 International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture (ITPGRFA).
466 Agreement on Trade-related Aspects of Intellectual Property Rights.

samningsins. Í 15. gr. er fjallað um aðgang að erfðaauðlindum. Þar er staðfest að ríki hafi óskoraðan rétt yfir náttúruauðlindum innan sinnar lögsögu og hafi þar af leiðandi vald til þess að ákveða aðgang að erfðaauðlindum og er það vald háð löggjöf hvers ríkis. Aðildarríki samningsins skulu þó leitast við að auðvelda aðgang að erfðaauðlindum í lögsögu sinni sem nýta má á umhverfisvænan máta og mega ekki setja hömlur sem brjóta í bága við markmið samningsins. Þá er einnig kveðið á um að ríki skuli gera ráðstafanir í þeim tilgangi „að skipta með sér á sanngjarnan og réttlátan hátt niðurstöðum rannsókna og þróunar og þeim hagnaði sem stafar af verslun með og nýtingu á erfðaauðlindum við samningsaðilann sem lætur í té slíkar auðlindir".

Vætukorpa.

Í 16. grein samningsins er fjallað um aðgang að og miðlun tækni, einkum frá iðnríkjum til þróunarlanda og þeirra sem láta erfðaauðlindir í té. Þetta á við um tækni sem lýtur að verndun og sjálfbærri notkun líffræðilegrar fjölbreytni eða nýtir erfðaauðlindir og veldur ekki umtalsverðum skemmdum á umhverfinu. Aðildarríki skulu láta í té og/eða auðvelda aðgang að tækni og miðlun hennar í þágu þróunarlandanna með sanngjörnum og mjög hagstæðum skilmálum. Sé þessi tækni háð einkaleyfum og öðrum hugverkarétti skal aðgangur og flutningur látinn í té með skilmálum sem viðurkenna og samræmast vernd hugverkaréttar. Aðildarríki samningsins skulu gera ráðstafanir í þeim tilgangi að einkageirinn auðveldi aðgang að þróun og miðlun tækni til hagsbóta bæði fyrir ríkisstofnanir og einkageira þróunarlanda.

19. grein samningsins fjallar nánar um meðferð líftækni og dreifingu hagnaðar af henni. Þar er kveðið á um skyldur samningsaðila til að gera ráðstafanir til þess að sjá fyrir virkri þátttöku þeirra samningsaðila sem leggja til erfðaauðlindir í líftæknilegri rannsóknarstarfsemi. Jafnframt er þar lagður grunnur að skyldum samningsaðila til þess að gera ráðstafanir í því skyni að veita öðrum samningsaðilum, einkum þróunarlöndum, aðgang að niðurstöðum og hagnaði af líftækni sem byggir á erfðaauðlindum. Í greininni er jafnframt kveðið á um að samningsaðilar skuli íhuga þörfina fyrir bókun við samninginn um erfðaauðlindir og skiptingu hagnaðar sem skapast við nýtingu þeirra.

Mikilvægur hluti af framkvæmd samningsins um líffræðilega fjölbreytni er samvinna um upplýsingamál og skipti á upplýsingum sem og tæknileg og vísindaleg samvinna. Um þessi atriði er fjallað í 17. og 18. gr. hans.

Nagoya-bókunin

Nagoya-bókunin um aðgang að erfðaauðlindum og réttláta skiptingu hagnaðar af nýtingu þeirra[467] var samþykkt á 10. fundi aðildarríkja samningsins um líffræðilega fjölbreytni í Nagoya í Japan í lok október 2010. Hún er rammi fyrir

467 Nagoya Protocol on Access to Genetic Resources and the Fair and Equitable Sharing of Benefits Arising from their Utilization to the Convention on Biological Diversity.

Skeiðarársandur, sjálfsáð birki.

framkvæmd þriðja markmiðs samningsins sem fjallar um sanngjarna og réttláta skiptingu hagnaðar af nýtingu erfðaauðlinda í samræmi við 15., 16. og 19. grein samningsins. Formlegt samningaferli um bókunina hófst í kjölfar fundar þjóðarleiðtoga, sem haldinn var í Jóhannesarborg árið 2002. Þar var kallað eftir því að á grundvelli samningsins um líffræðilega fjölbreytni yrði gert alþjóðlegt samkomulag um að tryggja og hvetja til sanngjarnrar og réttlátrar skiptingar hagnaðar af nýtingu erfðaauðlinda. Í kjölfarið var sérstakri samninganefnd falið að hefja formlegar viðræður og samningaferli um bókunina. Bókunin var lögð fram til undirritunar í höfuðstöðvum Sameinuðu þjóðanna í New York í febrúar 2011 og mun hún liggja frammi þar til í febrúar 2012. Bókunin öðlast gildi 90 dögum eftir að 50 ríki hafa fullgilt eða staðfest hana. Ísland hefur ekki fullgilt bókunina.

Í Nagoya-bókuninni felst sú grundvallarhugsun að þeir sem nýti erfðaefni sem háð er ákvörðunarrétti ríkis, frumbyggja eða samfélaga þeirra greiði fyrir aðgang að erfðaauðlindum, söfnun þeirra og notkun með því að skipta hagnaði sem hlýst af nýtingunni á grundvelli fyrirfram veitts samþykkis og gagnkvæmt samþykktum skilmálum sem samningsaðilar eru sammála um.

Helstu atriði sem bókunin tekur til lúta að aðgangi og veitingu leyfa til söfnunar erfðaauðlinda sem og skilyrðum fyrir leyfisveitingu. Fjallað er um inn- og útflutning erfðaefnis, samkomulag um skiptingu hagnaðar af nýtingu erfðaauðlinda, fyrirfram veitt samþykki, úrlausn deilumála, hefðbundna þekkingu og rétt frumbyggja.

Nú hafa 40 ríki undirritað Nagoya-bókunina og vonir standa til þess að 50 ríki hafi fullgilt hana um mitt ár 2012 þannig að hún hafi öðlast gildi þegar aðildarríki samningsins um líffræðilega fjölbreytni koma saman til 11. aðildarríkjafundar samningsins í október 2012.

20.4 Ákvæði norskra laga um aðgang að erfðaefni

Sérstakur kafli í norsku lögunum um náttúrulega fjölbreytni fjallar um aðgang að erfðaefni og byggja ákvæði hans á samningnum um líffræðilega fjölbreytni. Í upphafsgrein kaflans segir að erfðaefni náttúrunnar sé sameiginleg auðlind sem

tilheyri norsku þjóðinni og að ríkið fari með stjórn hennar. Kveðið er á um að erfðaauðlindir skuli nýta sem best til hagsældar fyrir náttúruna og manninn, bæði í norsku og alþjóðlegu samhengi, og að leggja skuli áherslu á að skipting hagnaðar sem hlýst af nýtingu auðlindanna taki tillit til hagsmuna frumbyggja og samfélaga þeirra.

Heimilt er að kveða á um það í reglugerð að söfnun lífræns efnis í því skyni að nýta erfðaefni skuli háð leyfi frá umhverfisráðuneytinu. Leyfi til söfnunar gildir jafnframt um notkun erfðaefnisins en skilyrði leyfisins taka einnig til annarra sem fá efnið eða árangurs af söfnuninni. Söfnun fyrir opinber söfn og notkun í landbúnaði og skógrækt er undanþegin leyfisveitingu. Mögulegt er að fá sýni frá opinberum söfnum með ákveðnum takmörkunum og skilyrðum, m.a. þeim að ekki er hægt að krefjast hugverkaréttinda á slíku erfðaefni eða annarra réttinda sem takmarka notkun þess nema því hafi verið breytt verulega mikið. Tekið er fram í lögunum að erfðaefni tegunda sem falla undir samning Matvæla- og landbúnaðarstofnunar Sameinuðu þjóðanna um verndun erfðaefnis plantna sem notaðar eru í mat og til landbúnaðar séu háðar ákvæðum þess samnings.

Þegar erfðaefni er flutt inn til Noregs frá landi sem gerir kröfu um samþykki fyrir söfnun og útflutningi verður slíkt samþykki að liggja fyrir. Sé upprunaríki annað en ríkið sem lætur erfðaefnið í té og upprunaríkið krefst samþykkis fyrir söfnun skal upplýsa um hvort slíkt samþykki var fengið. Lögin veita heimildir til þess að setja reglugerðir um nánari útfærslu og framkvæmd laganna á þessu sviði.

20.5 Niðurstaða nefndarinnar um erfðaauðlindir

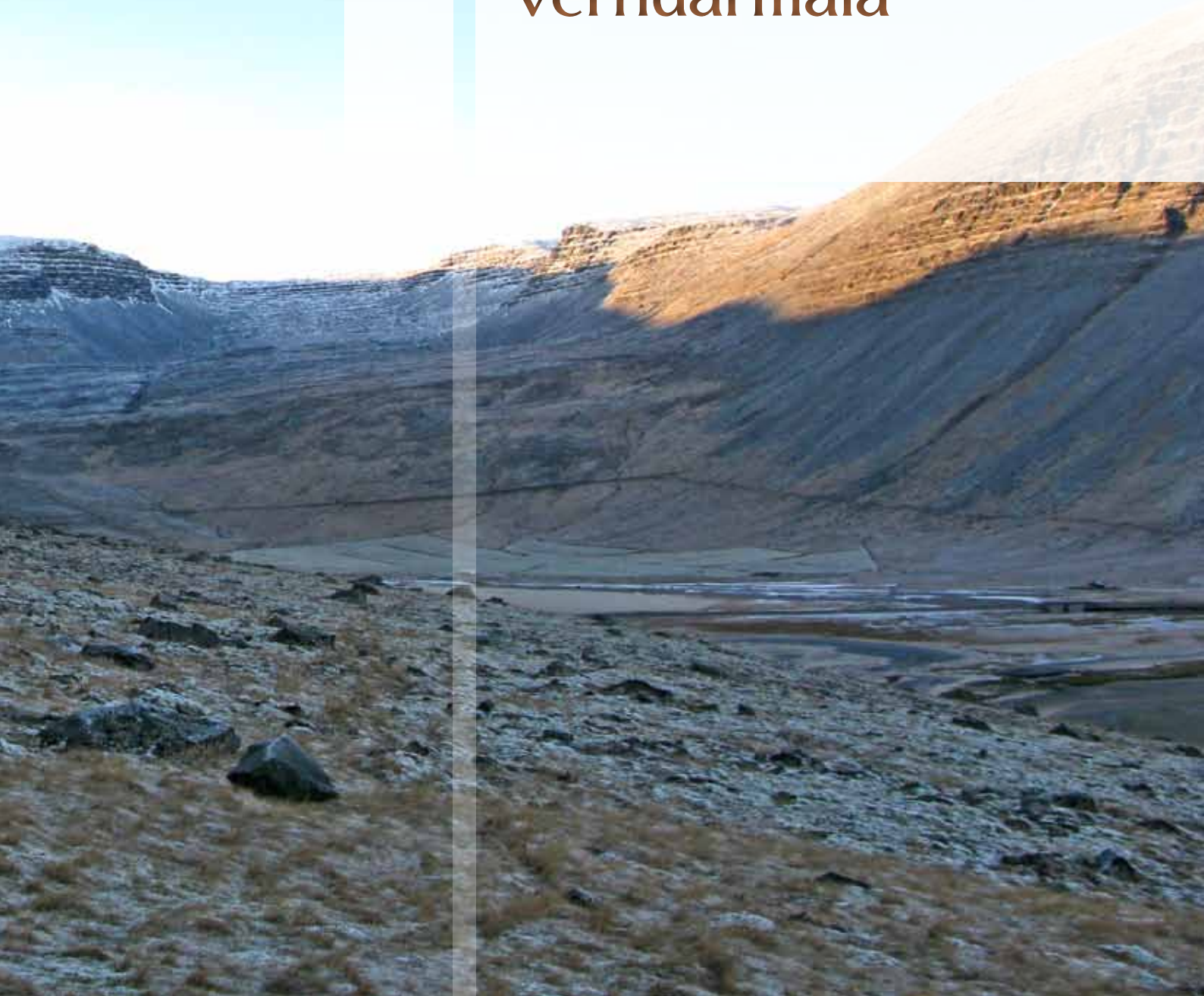
Um árabil hefur mönnum verið ljóst að bæta þurfi löggjöf um náttúruvernd þannig að allt íslenskt erfðaefni og erfðaefni upprunnið í íslenskri náttúru njóti lagaverndar í samræmi við ákvæði samningsins um líffræðilega fjölbreytni. Það skiptir Ísland og íslensk fyrirtæki miklu máli að erfðaefni sé verndað og að sett verði skýr lagaákvæði um erfðatækni og nýtingu erfðaauðlinda í líftækniiðnaði hér á landi. Gildir þetta ekki aðeins um verndun og aðgang að íslensku erfðaefni og erfðaauðlindum heldur hefur þetta einnig mikla þýðingu fyrir íslensk fyrirtæki sem nýta eða hyggjast nýta erfðaefni sem er upprunnið utan lögsögu Íslands.

Það er því mat nefndarinnar að bæta þurfi inn í lög um náttúruvernd nýjum kafla sem fjalli um verndun og nýtingu erfðaefnis. Þar þurfa að vera skýr ákvæði um leyfisveitingu til söfnunar og nýtingar erfðaefnis úr íslenskri náttúru og um málsmeðferð í því sambandi. Jafnframt þarf að setja skýrar reglur um skráningu, innflutning og útflutning erfðaefnis og hvernig standa skuli að fyrirfram upplýstu samþykki fyrir söfnun og nýtingu. Þá þarf að fjalla um sanngjarna skiptingu hagnaðar af nýtingu erfðaefnis. Auk þessa er áríðandi að kveðið verði skýrt á um það hvar og hvernig þessum málaflokki verður fyrir komið í stjórnsýslunni, hvaða stofnanir fari með leyfisveitingu, eftirlit og framkvæmd þessara mála.

Nefndin telur einnig ástæðu til þess að Ísland gerist aðili að Nagoya-bókuninni og fullgildi hana og þá þannig að Ísland verði orðið aðili þegar hún tekur gildi.

21

Stjórnvöld náttúru-verndarmála



21. Stjórnvöld náttúruverndarmála

21.1 Umhverfisráðuneytið og undirstofnanir þess

21.1.1 Umhverfisráðuneytið

Samkvæmt 11. gr. reglugerðar nr. 177/2007 um Stjórnarráð Íslands fer umhverfisráðuneyti með eftirfarandi málaflokka:

1. Náttúruvernd, þ.m.t. landgræðslu, vernd vistkerfa og líffræðilegrar fjölbreytni og erfðaauðlinda, þjóðgarða, aðra en Þingvallaþjóðgarð, og friðlýst svæði.
2. Friðunar- og uppgræðsluaðgerðir á sviði gróður- og skógverndar, skógrækt, aðra en landshlutabundna og nytjaskóga, og fyrirhleðslur.
3. Rannsóknir á sviði umhverfismála og umhverfisvöktun, sem ekki er lögð til annars ráðuneytis.
4. Mengunarvarnir, meðhöndlun úrgangs, hollustuhætti, heilbrigðiseftirlit, eiturefni og hættuleg efni.
5. Skipulagsmál, mat á umhverfisáhrifum og gerð landnýtingaráætlana.
6. Byggingarmál og brunavarnir.
7. Veðurþjónustu, varnir gegn ofanflóðum, fjarkönnun og mælingar og rannsóknir á vatnafari landsins.
8. Dýravernd og stjórnun veiða á villtum fuglum og villtum spendýrum öðrum en sjávarspendýrum.
9. Loftslagsvernd.
10. Landmælingar og kortagerð.

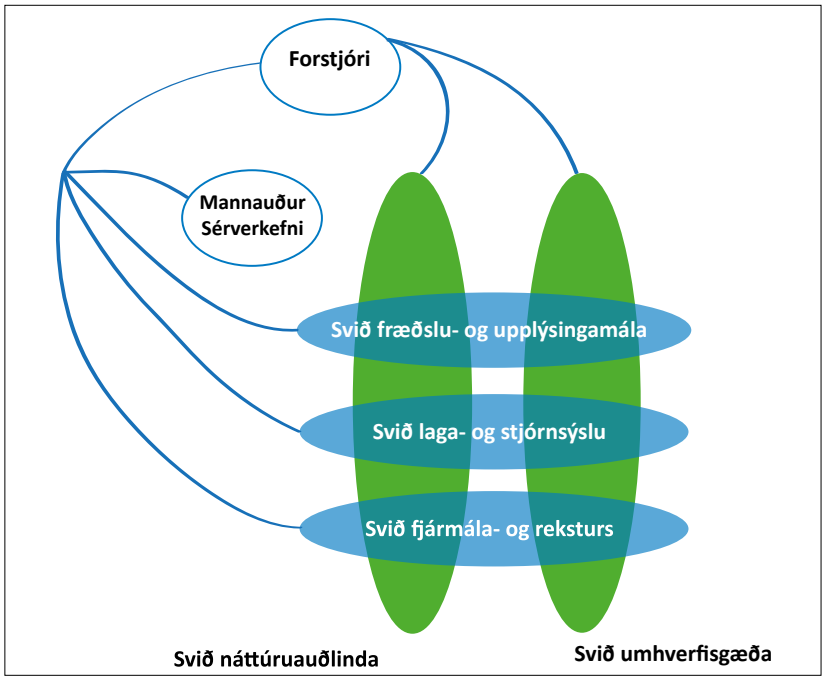
Þær undirstofnanir ráðuneytisins sem helst koma að náttúruvernd eru Umhverfisstofnun, Náttúrufræðistofnun Íslands, Vatnajökulsþjóðgarður og Náttúrurannsóknastöðin við Mývatn. Fleiri stofnanir ráðuneytisins fara með verkefni sem tengjast náttúruvernd með einum eða öðrum hætti, þar á meðal Landgræðsla ríkisins, Skógrækt ríkisins, Veðurstofa Íslands, Stofnun Vilhjálms Stefánssonar og Skipulagsstofnun. Hér á eftir verður gerð grein fyrir þessum stofnunum. Einnig verður fjallað um þær lögbundnu nefndir sem fara með verkefni sem lúta að náttúruvernd.

21.1.2 Umhverfisstofnun

Um stofnunina

Umhverfisstofnun var komið á fót með lögum nr. 90/2002. Með þeim var breytt stofnanaskipulagi umhverfisráðuneytisins og fól breytingin í sér að stjórnsýsluþættir sem undir ráðuneytið heyrðu voru sameinaðir í hinni nýju stofnun. Voru verkefni ýmissa stofnana og stjórnvalda því lögð til Umhverfisstofnunar, þ.e. Hollustuverndar ríkisins, Náttúruverndar ríkisins, veiðistjóraembættis, hreindýraráðs og dýraverndarráðs, og voru þrjú þau fyrstnefndu í kjölfarið lögð niður. Í lögum nr. 90/2002 er hlutverki Umhverfisstofnunar ekki lýst með skýrum hætti heldur er vísað til hinna ýmsu laga um þau verkefni sem stofnuninni var falið að yfirtaka af framangreindum stjórnvöld*um*.[468] Á heimasíðu umhverfisráðuneytisins er hlutverki stofnunarinnar lýst svo að henni sé ætlað að „stuðla að velferð almennings með því að beita sér fyrir heilnæmu umhverfi, öruggum neysluvörum og verndun og sjálfbærri nýtingu náttúruauðlinda". Samkvæmt 1. gr. laga nr. 90/2002 hefur Umhverfisstofnun aðsetur á höfuðborgarsvæðinu en getur rekið hluta af starfsemi sinni annars staðar á landinu.

Á myndinni hér að neðan sést skipurit Umhverfisstofnunar. Meginsviðin tvö, svið náttúruauðlinda og svið umhverfisgæða, skiptast svo aftur í tvær deildir. Undir því fyrrnefnda er deild *náttúruverndar* og deild *lífríkis og veiðistjórnunar* en undir því síðarnefnda er deild *hollustuverndar* og deild *umhverfisverndar*.



Svið náttúruauðlinda annast eftirlit með náttúru landsins og umsjón með náttúruverndarsvæðum. Þar er m.a. unnið að undirbúningi að friðlýsingu svæða, höfð umsjón með gerð verndaráætlana fyrir náttúruverndarsvæði og skráningu náttúruminja.

Alls starfa rúmlega 70 starfsmenn hjá Umhverfisstofnun. Á sviði náttúruauðlinda starfa 19 starfsmenn auk sviðsstjóra. Starfsmenn deildar náttúruverndar eru 11 en 8 starfa í deild lífríkis og veiðistjórnunar. Sex starfsstöðvar eru á landsbyggðinni; á Snæfellsnesi, Ísafirði, Akureyri, Mývatni, Egilsstöðum og Vestmannaeyjum. Allar starfsstöðvarnar heyra undir svið náttúruauðlinda og starfa 12 manns að þeim málaflokki. 5 heilsársstarfsmenn starfa á friðlýstum svæðum og í þjóðgarð-

468 Meðal annars segir í 2. mgr. 1. gr. að hlutverk stofnunarinnar sé að annast starfsemi sem Náttúruvernd ríkisins sé falin samkvæmt lögum nr. 44/1999, um náttúruvernd, með síðari breytingum, lögum nr. 36/1974, um verndun Mývatns og Laxár í Suður-Þingeyjarsýslu, með síðari breytingum, lögum nr. 61/1992, um sinubrennur og meðferð elds á víðavangi, með síðari breytingum, lögum nr. 64/1994, um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum, með síðari breytingum, lögum nr. 54/1995, um vernd Breiðafjarðar, með síðari breytingum, lögum nr. 32/1986, um varnir gegn mengun sjávar, með síðari breytingum, lögum nr. 52/1988, um eiturefni og hættuleg efni, með síðari breytingum, lögum nr. 54/1990, um innflutning dýra, með síðari breytingum, lögum nr. 60/1992, um Náttúrufræðistofnun Íslands og náttúrustofur, með síðari breytingum, lögum nr. 117/1994, um skipulag ferðamála, með síðari breytingum, og lögum nr. 18/1996, um erfðabreyttar lífverur, með síðari breytingum.

inum Snæfellsjökli. Sumarið 2010 voru 15 landverðir ráðnir til starfa í samtals 139 vikur (þrjú ársverk).

Nánar um verkefni Umhverfisstofnunar

Umhverfisstofnun sinnir verkefnum samkvæmt ýmsum lögum. Á sviði náttúruverndar er þar einkum um að ræða:

- náttúruverndarlög nr. 44/1999
- lög um verndun Mývatns og Laxár í Suður-Þingeyjarsýslu nr. 97/2004
- lög um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum nr. 64/1994
- lög um erfðabreyttar lífverur nr. 18/1996

Samkvæmt 6. gr. *náttúruverndarlaga* hefur Umhverfisstofnun eftirlit með framkvæmd laganna og er ráðherra til ráðgjafar. Hlutverk stofnunarinnar er svo nánar útfært í 2. mgr. greinarinnar. Segja má að verkefni hennar samkvæmt náttúruverndarlögum falli í sjö flokka:

Eftirlit

- með því að náttúru landsins sé ekki spillt með athöfnum, framkvæmdum eða rekstri, þar á meðal efnistöku á landi
- með náttúruverndarsvæðum
- með umferð og umgengni á svæðum í óbyggðum
- með náttúrulegum birkiskógum og skógum til útivistar og ástandi gróðurs

Umsjón og rekstur

- *náttúruverndarsvæða og gestastofa*

Verndaraðgerðir

- undirbúningur að friðlýsingu svæða
- umsjón með gerð verndaráætlana fyrir náttúruverndarsvæði
- friðunar- og uppgræðsluaðgerðir á sviði gróður- og skógverndar

Gagnaöflun

- vegna náttúruverndaráætlunar
- vegna skráningar náttúruminja
- vegna útgáfu náttúruminjaskrár

Mat á verndargildi náttúru Íslands og náttúruminja

Fræðsla

- á náttúruverndarsvæðum
- almenn fræðsla um náttúruvernd

Álitsgerðir og leyfisveitingar

Verkefni Umhverfisstofnunar samkvæmt *lögum um verndun Mývatns og Laxár* lúta einkum að veitingu leyfa, umsjón og eftirliti, gerð umsagna og verndaráætlana. Stofnunin sinnir umsjón og ráðgjöf samkvæmt *lögum um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum* og stjórnar aðgerðum sem ætlað

er að hafa áhrif á stofnstærð og útbreiðslu villtra dýra eða koma í veg fyrir tjón af þeirra völdum. Hún annast útgáfu veiðikorta og getur veitt undanþágur frá ýmsum ákvæðum laganna.

Umhverfisstofnun hefur yfirumsjón með framkvæmd *laga um erfðabreyttar lífverur*, veitir leyfi og stjórnar eftirliti með starfsemi samkvæmt þeim og reglugerðum settum með stoð í þeim auk þess að beita sér fyrir fræðslu um erfðabreyttar lífverur og áhrif þeirra á umhverfið.

Auk verkefna samkvæmt ofangreindum lögum má nefna að Umhverfisstofnun hefur með höndum ráðgjöf, leyfisveitingar og veitir umsagnir samkvæmt ýmsum öðrum lögum. Nánar er fjallað um þetta í köflum 22.5 og 22.6

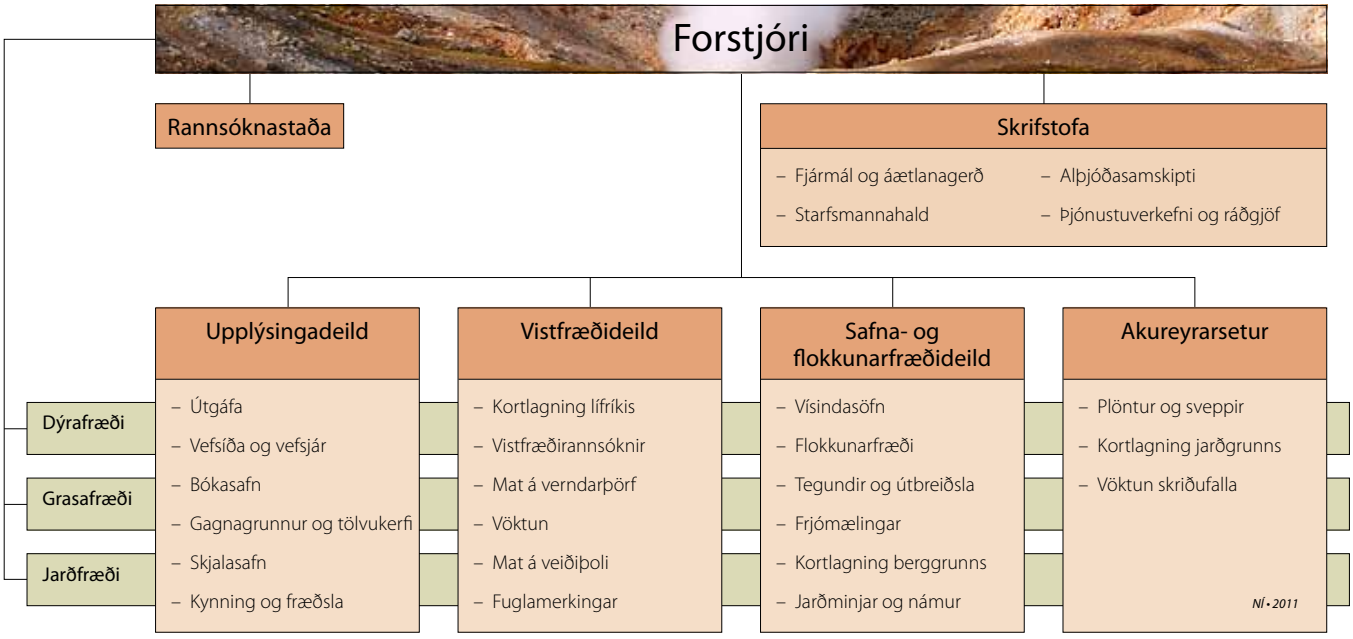
21.1.3 Náttúrufræðistofnun Íslands

Um Náttúrufræðistofnun Íslands

Um Náttúrufræðistofnun Íslands gilda lög nr. 60/1992 um Náttúrufræðistofnun Íslands og náttúrustofur. Þar segir í 1. mgr. 4. gr. að Náttúrufræðistofnun Íslands stundi undirstöðurannsóknir í dýrafræði, grasafræði og jarðfræði landsins og annist skipulega heimildasöfnun um náttúru Íslands. Hún varðveiti niðurstöður og eintök í fræðilegum söfnum er veiti sem best yfirlit um náttúru landsins.

Náttúrufræðistofnun Íslands er í eigu íslenska ríkisins og samkvæmt lögum nr. 60/1992 getur hún byggst upp af allt að fimm setrum sem hvert um sig hefur sjálfstæðan fjárhag. Auk seturs í Reykjavík getur ráðherra heimilað eitt setur í hverjum landsfjórðungi að fenginni umsögn forstjóra stofnunarinnar og eftir því sem fé er veitt á fjárlögum. Enn hefur einungis einu setri verið komið á fót utan höfuðborgarsvæðisins en það er á Akureyri.

Skipurit Náttúrufræðistofnunar Íslands má sjá á myndinni hér að neðan.



Starfsmenn Náttúrufræðistofnunar eru auk forstjóra yfir 50 talsins. Þar af starfa 8 í upplýsingadeild, 17 í vistfræðideild, 12 í safna- og flokkunarfræðideild og 8 starfa á Akureyrarsetri. Á skrifstofunni í Reykjavík starfa 7 starfsmenn.

Verkefni Náttúrufræðistofnunar

Verkefnum stofnunarinnar er lýst í 2. mgr. 4. gr. laga nr. 60/1992 og þau má flokka gróflega í sex flokka:

Rannsóknir

- að stunda vísindalegar rannsóknir á náttúru Íslands
- að vinna að rannsóknum á villtum stofnum spendýra og fugla og sjá um fuglamerkingar

Kerfisbundin skráning

- að skrá kerfisbundið einstaka þætti íslenskrar náttúru og sjá um gerð og útgáfu korta, m.a. um jarðfræði og útbreiðslu tegunda
- að skrá berg- og jarðgrunna landsins með kerfisbundnum hætti og vinna að flokkun námasvæða eftir efni, magni, aðgengi, gæðum og verndargildi

Varðveisla gagna og uppbygging gagnasafns

- að varðveita náttúrugripi, ritsmíðar og önnur gögn á vísindalegum heim-*ildasöfnum* og byggja upp aðgengilegt gagnasafn með sem fyllstum heimildum um íslenska náttúru

Miðlun þekkingar og fræðsla

- að styðja við uppbyggingu sýningarsafna um náttúrufræði og miðla þekkingu um íslenska náttúru til skóla, fjölmiðla og almennings
- að greina frá niðurstöðum rannsókna í fræðslu- og vísindaritum og lýsa meginþáttum í starfsemi stofnunarinnar í árlegri skýrslu

Ráðgjöf

- að leiðbeina um hóflega nýtingu náttúrulegra auðlinda

Mat á verndargildi

- aðstoða með rannsóknum við mat á verndargildi vistkerfa og nátt-úruminja og áhrifum mannvirkjagerðar og annarrar landnotkunar á náttúruna

Veiting leyfa (sbr. 4. mgr. 15. gr. laga nr. 60/1992)

- til útflutnings náttúrugripa
- til útflutnings örvera sem eiga uppruna sinn á jarðhitasvæðum og erfða-efnis þeirra

Náttúrufræðistofnun Íslands sinnir auk þessa verkefnum samkvæmt ýmsum öðrum lögum en helst eru:

- Náttúruverndarlög nr. 44/1999
- Lög um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum nr. 64/1994
- Lög um vernd Breiðafjarðar nr. 54/1995

Dettifoss.

Hlutverk Náttúrufræðistofnunar samkvæmt þessum lögum felst einkum í rannsóknum, ráðgjöf, gerð umsagna og tillagna. Samkvæmt 65. og 67. gr. náttúruverndarlaga skal stofnunin jafnframt koma að undirbúningi og öflun gagna vegna náttúruverndaráætlunar og viðbóta við náttúruminjaskrá og heildarútgáfu hennar.

Náttúrufræðistofnun fer einnig með umsagnarhlutverk samkvæmt lögum um innflutning dýra nr. 54/1990, lögum um erfðabreyttar lífverur nr. 18/1996 og lax- og silungsveiðilögum nr. 61/2006. Hún hefur hlutverki að gegna samkvæmt lögum um varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum nr. 49/1997 og hún kemur að gerð verndaráætlunar fyrir Vatnajökulsþjóðgarð, sbr. 12. gr. laga nr. 60/2007 og er álitsgjafi samkvæmt 20. gr. laganna. Þá er stofnunin vísindalegur og faglegur bakhjarl Náttúruminjasafns Íslands, sbr. lög nr. 35/2007 um safnið.

Náttúrufræðistofnun fer með eftirlitshlutverk samkvæmt lögum um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu nr. 57/1998, þ.e. henni er falið eftirlit með rannsókn og nýtingu á örverum sem vinna má á jarðhitasvæðum, sbr. 34. gr. laganna. Þá fer stofnunin með veitingu leyfa til útflutnings náttúrugripa samkvæmt lögum um flutning menningarverðmæta úr landi og um skil menningarverðmæta til annarra landa nr. 105/2001, sbr. og 4. mgr. 15. gr. laga um Náttúrufræðistofnun Íslands og náttúrustofur.

21.1.4 Vatnajökulsþjóðgarður

Vatnajökulsþjóðgarður er ríkisstofnun sem fer með stjórn þjóðgarðsins, rekur gestastofur hans, sinnir landvörslu og veitir gestum þjóðgarðsins fræðslu og þjónustu. Stjórn Vatnajökulsþjóðgarðs hefur umsjón með náttúruvernd í Vatnajökulsþjóðgarði, sbr. 1. mgr. 6. gr. laga um Vatnajökulsþjóðgarð nr. 60/2007. Stjórnin er skipuð af umhverfisráðherra og sitja í henni sjö fulltrúar: formenn allra svæðisráða þjóðgarðsins, einn fulltrúi tilnefndur af umhverfisverndarsamtökum og tveir fulltrúar skipaðir af ráðherra án tilnefningar, þ.e. formaður og varaformaður. Stjórnin hefur m.a. yfirumsjón með gerð tillögu að verndaráætlun og reglugerð fyrir þjóðgarðinn og annast eftirlit með framkvæmd hennar sem og reglna þjóðgarðsins.

Vatnajökulsþjóðgarður skiptist í fjögur rekstrarsvæði og starfar þjóðgarðsvörður á hverju þeirra. Svæðin eru rekin sem sjálfstæðar rekstrareiningar á ábyrgð þjóðgarðsvarða. Á hverju rekstrarsvæði starfar svæðisráð sem í eiga sæti fulltrúar sveitarfélaga á svæðinu og fulltrúar ferðamálasamtaka á svæðinu, útivistarsamtaka og umhverfisverndarsamtaka. Svæðisráðin fara með ráðgjafarhlutverk og gera auk þess tillögur að verndaráætlun og rekstraráætlun fyrir viðkomandi svæði.

Um ástæður þess að framangreint stjórnskipulag var valið fyrir þjóðgarðinn í stað þess að um hann færi samkvæmt ákvæðum náttúruverndarlaga er fjallað í athugasemdum við frumvarp það er varð að lögum nr. 60/2007. Þar kemur fram að þjóðgarðurinn nái til átta sveitarfélaga og hafi þau lagt áherslu á beina aðkomu að

stjórn og rekstri garðsins. Í náttúruverndarlögum nr. 44/1999 sé einungis gert ráð fyrir óbeinni aðkomu sveitarstjórna að rekstri þjóðgarða með setu í ráðgjafarnefnd sem heimilt sé samkvæmt lögunum að ráðherra skipi. Hlutverk ráðgjafarnefndanna hafi einungis verið ráðgefandi og hafi sveitarfélögin lagt á það áherslu að aðkoma þeirra að stjórn og rekstri Vatnajökulsþjóðgarðs yrði meiri en samkvæmt gildandi lögum.

21.1.5 Náttúrurannsóknastöðin við Mývatn

Í lögum um verndun Mývatns og Laxár í Suður-Þingeyjarsýslu nr. 97/2004 er kveðið á um starfrækslu sérstakrar náttúrurannsóknastöðvar. Stöðin er sjálfstæð ríkisstofnun undir yfirstjórn umhverfisráðherra. Stöðin sér um að framkvæmdar verði þær rannsóknir sem eru nauðsynlegur grundvöllur verndunar Mývatns og Laxár og er stjórnvöldum til ráðgjafar um allt það er lýtur að náttúruvernd í Skútustaðahreppi og í og meðfram Laxá til sjávar. Samkvæmt heimasíðu stofnunarinnar starfa þar fimm starfsmenn.

21.1.6 Landgræðsla ríkisins

Meginverkefni Landgræðslu ríkisins lúta að stöðvun jarðvegs- og gróðureyðingar, endurheimt landgæða, gróðurvernd, gróðureftirliti og stöðvun landbrots. Tvenn lög liggja fyrst og fremst til grundvallar starfsemi stofnunarinnar, lög um landgræðslu nr. 17/1965 og lög um varnir gegn landbroti nr. 91/2002.

Verkefni Landgræðslunnar samkvæmt landgræðslulögum eru þríþætt:

- *Sandgræðsla*, þ.e. hefting jarð- og sandfoks og græðsla gróðurlausra og gróðurlítilla landsvæða.
- *Gróðurvernd* sem stuðlar að eflingu gróðurs til að auka mótstöðuafl lands gegn eyðingu.
- *Gróðureftirlit* sem fylgist með notkun gróðurs, vinnur gegn ofnotkun hans og hvers konar skemmdum á gróðurlendum.

Í lögunum eru Landgræðslunni veittar ýmsar valdheimildir, m.a. til að beita þvingunaraðgerðum, setja reglur um meðferð lands sem grætt hefur verið upp og taka ákvarðanir um bann við umferð um landgræðslusvæði. Að því er varðar gróðurvernd segir í 18. gr. laganna að Landgræðslan skuli hafa gát á meðferð á gróðri landsins og vinna gegn því að hann eyðist fyrir ofnotkun eða aðra óskynsamlega meðferð. Einnig skal stofnunin fylgjast með því að landspjöll séu ekki unnin að óþörfu og segja fyrir um hvernig þau skuli bæta.

Í 2. mgr. 39. gr. náttúruverndarlaga segir að Landgræðsla ríkisins og Umhverfisstofnun vinni að gróðurvernd og hafi eftirlit með ástandi gróðurs. Slíkt eftirlit má þó fela gróðurverndarnefndum að fengnu samþykki umhverfisráðherra og landbúnaðarráðherra.

Í lögum um varnir gegn landbroti segir að Landgræðslan meti hvar þörf er á fyrirhleðslum til að draga úr eða koma í veg fyrir landbrot sem ógnar eða veldur tjóni á landi eða mannvirkjum og telst stofnunin ávallt framkvæmdaraðili þegar unnið er að fyrirhleðslum samkvæmt lögunum.

Samkvæmt skipuriti Landgræðslu ríkisins er starfseminni skipt í þrjú meginsvið: Þróunarsvið, landverndarsvið og rekstrarsvið.

Dyrfjöll.

Meginhlutverk þróunarsviðs er:

- söfnun og varðveisla landupplýsinga
- rannsókna- og þróunarstarf
- miðlun þekkingar

Meginhlutverk landverndarsviðs er:

- jarðvegs- og gróðurvernd og uppbygging vistkerfa
- starfræksla héraðssetra
- gerð og eftirfylgni landgræðslu- og héraðsáætlana
- landgræðsluframkvæmdir
- eftirlit með landnýtingu
- varnir gegn landbroti
- umsjón með styrkveitingum og árangri landbótaverkefna

Hjá Landgræðslunni störfuðu 60 starfsmenn 1. janúar sl. en fleiri starfa á vegum stofnunarinnar yfir sumartímann. Sumir starfsmenn eru þó í hlutastarfi.

Þingsályktun um landgræðsluáætlun 2003–2014 var samþykkt á Alþingi í apríl 2002, sjá umfjöllun í kafla 5.6.

21.1.7 Skógrækt ríkisins

Skógrækt ríkisins starfar á grundvelli laga um skógrækt nr. 36/1955 með síðari breytingum, sbr. einnig lög um viðauka við lögin nr. 22/1966. Samkvæmt 1. gr. skógræktarlaga er markmið stofnunarinnar þríþætt:

- að vernda, friða og rækta skóga og skógarleifar, sem eru í landinu
- að græða upp nýja skóga, þar sem henta þykir
- að leiðbeina um meðferð skóga og kjarrs og annað það sem að skógrækt og skóggræðslu lýtur

Rétt er að geta þess að með reglugerð um Stjórnarráð Íslands nr. 177/2007 sem tók gildi 1. janúar 2008 voru verkefni skógræktar að hluta til færð undir umhverfisráðuneyti. Í samræmi við það heyrir Skógrækt ríkisins nú undir það ráðuneyti en var áður undirstofnun landbúnaðarráðuneytis. Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti fer hins vegar enn með yfirstjórn nytjaskógræktar, sbr. IV. kafla skógræktarlaga, og einnig yfirstjórn landshlutaverkefna í skógrækt, sbr. lög nr. 95/2006. Miðað við það hvernig hlutverk Skógræktar ríkisins er mótað í lögum má greina það í þrjú meginverkefni, 1) almennt eftirlit með meðferð skóga, 2) umsjón með friðuðu skóglendi og skógræktarsvæðum í eigu ríkisins, 3) ráðgjöf. Ekki er sérstaklega vikið að rannsóknahlutverki Skógræktar ríkisins í skógræktarlögum.

Í náttúruverndarlögum er Skógrækt ríkisins falið að vinna ásamt Umhverfisstofnun að verndun og eftirliti með náttúrulegum birkiskógum og skógum til útivistar, sbr. 3. mgr. 39. gr.

Aðalskrifstofa Skógræktar ríkisins er á Egilsstöðum en einnig hefur hún starfsstöð á Akureyri og rekur rannsóknarstöð skógræktar að Mógilsá á Kjalarnesi. Skóg-

arverðir starfa í hverjum landsfjórðungi. Fastráðnir starfsmenn stofnunarinnar eru 49 talsins en auk þeirra er nokkur fjöldi sumarstarfsmanna.

Starfsemin skiptist í þrjú meginsvið: Fjármálasvið, rannsóknarsvið og Þjóðskóganna. Rannsóknarsvið vinnur að ýmiss konar rannsóknum, bæði grunnrannsóknum, hagnýtum rannsóknum og þjónusturannsóknum og sér um upplýsingaveitu um skóglendi Íslands. Hugtakið Þjóðskógarnir er í raun samheiti yfir skóglendi í eigu og/eða í umsjá Skógræktar ríkisins. Svið þjóðskóganna annast skógarumsjón, árangursmat, fræðslu, ráðgjöf og áætlana- og kortagerð.

Skógræktarverkefni eru drjúgur þáttur í starfi Skógræktarinnar. Meðal verkefna sem stofnunin kemur að eru landgræðsluskógar, en það er skógræktar- og uppgræðsluverkefni á vegum skógræktarfélaganna í samstarfi við Landgræðslu ríkisins, Skógrækt ríkisins og umhverfisráðuneytið, og Hekluskógarverkefnið en markmið þess er að endurheimta birkiskóga og víðikjarr í nágrenni Heklu.

21.1.8 Veðurstofa Íslands

Verkefnum Veðurstofu Íslands má skipta í fimm þætti:

- að annast veðurþjónustu á landi og sjó og í lofti
- að vinna að rannsóknum á starfssviðum stofnunarinnar sem miða að því að auka þekkingu á ýmsum eðlisþáttum lofts, láðs og lagar, auka þekkingu á vatnafari, veðurfari og jarðskjálftavirkni landsins
- að vakta, greina og spá fyrir um hegðan náttúrunnar og náttúruvá
- að tryggja söfnun og vörslu gagna og þekkingar um langtímaþróun veðurfars og annarra umhverfisþátta sem eru á forræði stofnunarinnar
- að veita stjórnvöldum ráðgjöf í þeim málaflokkum sem starfsemi stofnunarinnar nær yfir

Stofnunin hefur mikilvægu hlutverki að gegna varðandi vatnamælingar og rannsóknir á vatnsauðlindinni, m.a. annast hún kortlagningu stöðuvatna og vatnsfarvega og gerir vatnafars- og flóðakort. Um Veðurstofu Íslands gilda lög nr. 70/2008.

21.1.9 Stofnun Vilhjálms Stefánssonar og samvinnunefnd um málefni norðurslóða

Stofnun Vilhjálms Stefánssonar starfar samkvæmt lögum nr. 81/1997 um Stofnun Vilhjálms Stefánssonar og samvinnunefnd um málefni norðurslóða. Hún er samstarfsvettvangur þeirra sem sinna málefnum norðurslóða hér á landi og er ætlað að efla umhverfisrannsóknir á norðurslóðum og stuðla að sjálfbærri þróun og efla þátttöku Íslendinga í alþjóðasamstarfi á því sviði. Stofnunin hefur aðsetur á Akureyri og vinna sex manns á vegum hennar. Meðal annars er stofnuninni ætlað að safna og miðla upplýsingum um málefni norðurslóða og stuðla að því að umhverfisrannsóknir á norðurslóðum séu samræmdar og gera tillögur um forgangsröð þeirra.

Samkvæmt sömu lögum starfar samvinnunefnd um málefni norðurslóða en í henni eiga sæti aðilar tilnefndir af eftirfarandi stofnunum, sbr. reglugerð nr. 554/2005: Hafrannsóknastofnuninnni, Háskólanum á Akureyri, Háskóla Íslands, Náttúrufræðistofnun Íslands, Rannsóknarráði Íslands, Rannsóknarstofnun land-

búnaðarins, Stofnun Vilhjálms Stefánssonar, Umhverfisstofnun og Veðurstofu Íslands. Hlutverk nefndarinnar er að leitast við að treysta og efla samstarf hlutaðeigandi aðila um rannsóknir á norðurslóðum og málefni Stofnunar Vilhjálms Stefánssonar.

21.1.10 Skipulagsstofnun

Skipulagsstofnun starfar samkvæmt skipulagslögum nr. 123/2010, lögum um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000 og lögum um umhverfismat áætlana nr. 105/2006. Skipulagsstofnun fjallar um og veitir ráðgjöf og leiðbeiningar um skipulagsmál, umhverfismat áætlana og mat á umhverfisáhrifum framkvæmda. Stofnunin skiptist í tvö meginsvið, skipulags- og byggingarsvið og umhverfissvið. Það fyrrnefnda annast m.a. afgreiðslu og ráðgjöf um skipulagsáætlanir, áætlanir um landnotkun á landsvísu, byggingarmál og fleira. Umhverfissvið hefur með höndum afgreiðslu og ráðgjöf um mat á umhverfisáhrifum framkvæmda, umhverfismat áætlana og fleira.

21.1.11 Lögbundnar nefndir á vegum umhverfisráðuneytis

Breiðafjarðarnefnd

Nefndin hefur það hlutverk að vera umhverfisráðherra til ráðgjafar um það sem lýtur að framkvæmd laga nr. 54/1995, um vernd Breiðafjarðar. Jafnframt skal nefndin standa að gerð verndaráætlunar fyrir hið verndaða svæði í samráði við sveitarfélögin. Nefndina skipa sjö fulltrúar; héraðsnefndir skipa fjóra, Náttúrufræðistofnun Íslands og náttúrustofur á Vesturlandi og Vestfjörðum skipa einn sameiginlega, einn er tilnefndur af Þjóðminjaráði og umhverfisráðherra skipar formann án tilnefningar. Aðsetur nefndarinnar er hjá Náttúrustofu Vesturlands í Stykkishólmi.

Ráðgjafarnefnd um Þjóðgarðinn Snæfellsjökul

Nefndin er skipuð í samræmi við 51. gr. náttúruverndarlaga nr. 44/1999 og reglugerð nr. 568/2001 um þjóðgarðinn Snæfellsjökul, sbr. rg. 928/2005. Nefndinni er ætlað að vera Umhverfisstofnun til ráðgjafar um málefni er varða rekstur og skipulag þjóðgarðsins. Í nefndinni eiga sæti fulltrúi Umhverfisstofnunar, sem er formaður, einn fulltrúi tilnefndur af sveitarfélaginu Snæfellsbæ, einn tilnefndur af ferðamálasamtökum Snæfellsness og einn af Fornleifavernd ríkisins. Þjóðgarðsvörður situr fundi nefndarinnar og hefur málfrelsi og tillögurétt.

Sérfræðinganefnd um framandi lífverur

Nefndin er skipuð í samræmi við 41. gr. laga nr. 44/1999 um náttúruvernd og eiga sæti í henni fimm fulltrúar. Nefndin skal vera stjórnvöldum til ráðgjafar um innflutning, ræktun og dreifingu framandi lífvera og skulu stjórnvöld leita umsagnar nefndarinnar og Umhverfisstofnunar áður en tekin er ákvörðun um innflutning, ræktun eða dreifingu nýrra tegunda lifandi lífvera.

Hreindýraráð

Hreindýraráð starfar samkvæmt 14. gr. laga nr. 64/1994 um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum með síðari breytingum. Hlutverk ráðsins er að vera Umhverfisstofnun og umhverfisráðherra til ráðgjafar um vernd, veiðar og

nýtingu hreindýrastofnsins. Ráðið skal ár hvert gera tillögu til Umhverfisstofnunar um skilgreiningu ágangssvæða hreindýra, árlegan veiðikvóta og skiptingu hans milli veiðisvæða.

Ráðgjafarnefnd um erfðabreyttar lífverur

Nefndin er skipuð skv. 6. gr. laga nr. 18/1996, um erfðabreyttar lífverur og eiga sæti í henni níu fulltrúar sem hafa sérfræðiþekkingu á þessu sviði. Nefndin veitir umsagnir samkvæmt lögunum auk þess sem hún skal veita eftirlits- og framkvæmdaraðilum ráðgjöf um framkvæmd laganna og beita sér fyrir fræðslu um erfðabreytingar. Þá ber nefndinni að gera tillögur til ráðherra um allt það sem horfir til betri vegar í þessum málaflokki.

21.1.12 Nefndir samkvæmt skilmálum um friðlýsingu svæða

Í friðlýsingarskilmálum ýmissa friðlýstra svæða, ekki síst friðlanda, er kveðið á um skipun nefndar sem skal vera stjórnvöldum til ráðgjafar um málefni hins friðlýsta svæðis. Þar sem nefndunum er komið á fót með opinberum stjórnvaldsfyrirmælum teljast þær stjórnsýslunefndir. Ekki eru ákvæði um stofnun þeirra eða valdsvið í náttúruverndarlögum og því verður þeim ekki falið vald til að taka stjórnvaldsákvarðanir varðandi hin friðlýstu svæði. Fyrirmæli um skipan nefndanna geta verið með ýmsu móti en þær geta verið skipaðar fulltrúum sveitarfélaga, ríkisstofnana, náttúruverndarsamtaka og hagsmunaaðila. Sem dæmi um þess konar nefnd má nefna *Þjórsárveranefnd*, sbr. auglýsingu um friðland í Þjórsárverum nr. 507/1987. Í nefndinni sitja fulltrúar eftirtalinna aðila: Umhverfisstofnunar, Landsvirkjunar, hreppsnefndar Gnúpverjahrepps, stjórnar Afréttamálafélags Flóa- og Skeiðamanna og Ásahrepps og Djúpárhrepps. Aðrar ráðgjafarnefndir sem skipaðar hafa verið eru:

- ráðgjafarnefnd fyrir friðland að Fjallabaki
- ráðgjafarnefnd um málefni Surtseyjar
- samstarfsnefnd um friðlandið á Hornströndum
- ráðgjafarnefnd um þjóðgarðinn Snæfellsjökul
- umsjónarnefnd fyrir Reykjanesfólkvang
- Bláfjallanefnd
- Grunnafjarðarnefnd
- umsjónarnefnd fyrir friðlandið í Guðlaugstungum
- samráðsnefnd fyrir hverastrýtur norður af Arnarnesnöfum
- samráðsnefnd um hverastrýtur í Eyjafirði
- umsjónarnefnd fyrir fólkvanginn í Einkunnum
- umsjónarnefnd fyrir fólkvanginn Hraun í Öxnadal
- umsjónarnefnd friðlandsins í Svarfaðardal

21.2 Önnur ráðuneyti og stofnanir sem fara með verkefni sem tengjast náttúruvernd

21.2.1 Forsætisráðuneyti

Þingvellir og Þingvallaþjóðgarður eru á ábyrgðarsviði forsætisráðuneytisins, sbr. 13. tölul. 2. gr. reglugerðar um Stjórnarráð Íslands nr. 177/2007. Með stjórn

Þingvallaþjóðgarðs fer *Þingvallanefnd* sem skipuð er sjö alþingismönnum og er nefndin kosin af Alþingi, sbr. 2. gr. laga um þjóðgarðinn á Þingvöllum nr. 47/2004. *Þingvallanefnd* semur m.a. reglugerð um þjóðgarðinn, verndun og meðferð hans en forsætisráðherra staðfestir hana. Nefndin setur einnig reglur um umferð innan þjóðgarðsins og fleira.

21.2.2 Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti

Meðal málaflokka sem heyra undir sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti, sbr. 10. gr. reglugerðar nr. 177/2007 eru:

- Rannsókn, verndun og nýting fiskistofna og annarra lifandi auðlinda hafsins og hafsbotnsins, stjórnun svæða þar sem þær eru nýtanlegar og eftirlit með verndun og nýtingunni.
- Nytjaskógrækt á bújörðum og landshlutaverkefni í skógrækt.
- Landnotkun í þágu landbúnaðar og önnur jarða- og ábúðarmál.
- Áveitur og framræsla.
- Inn- og útflutningur dýra og plantna og erfðaefnis þeirra, varðveisla erfðaauðlinda í landbúnaði og yrkisréttur.
- Veiði í ám og vötnum, eldi vatnadýra og önnur veiðimál.

Helstu stjórnsýslustofnanir á vegum ráðuneytisins eru Fiskistofa og Matvælastofnun. Fiskistofa annast stjórnsýslu á sviði sjávarútvegsmála, lax- og silungsveiði, fiskræktar, fiskeldis o.fl. en Matvælastofnun sinnir stjórnsýslu, eftirliti, fræðslu og þjónustu við sjávarútveg, landbúnað, fyrirtæki og neytendur í þeim tilgangi að stuðla að heilbrigði og velferð dýra, heilbrigði plantna og öryggi, heilnæmi og gæðum matvæla.

Það eru ekki síst rannsóknarstofnanir á vegum ráðuneytisins sem hafa með höndum verkefni sem tengjast náttúruvernd, þ.e. Hafrannsóknastofnunin og Veiðimálastofnun.

Hafrannsóknastofnunin

Stofnunin starfar samkvæmt lögum um rannsóknir í þágu atvinnuveganna nr. 64/1965 með síðari breytingum. Hún hefur þríþætt hlutverk:

- að stunda rannsóknir á hafinu og lífríki þess
- að veita ráðgjöf til stjórnvalda um sjálfbæra nýtingu á auðlindum hafsins
- að miðla upplýsingum til stjórnvalda, hagsmunaaðila í sjávarútvegi og almennings

Af þessum þáttum er rannsóknaþátturinn langumfangsmestur. Samkvæmt 17. gr. laga nr. 64/1965 felur hann m.a. í sér að rannsaka lífsskilyrði og lifnaðarhætti sjávargróðurs, dýrasvifs og botndýra, einkum vistfræðileg tengsl hinna ýmsu samfélaga og samhengi þeirra við nytjastofna og að afla þekkingar um eðlis- og efnafræðilega eiginleika sjávar umhverfis Ísland, einkum með tilliti til áhrifa á lífríkið. Rannsóknir stofnunarinnar fara fram á þremur rannsóknasviðum: Sjó- og vistfræðisviði, Nytjastofnasviði og Veiðiráðgjafarsviði.

Hafrannsóknastofnunin rekur tvö rannsóknaskip, fimm útibú og tilraunaeldisstöð. Þar starfa um 170 manns.

Veiðimálastofnun

Veiðimálastofnun er rannsóknastofnun og lýtur starf hennar einkum að ferskvatnsfiskum og lífríki í ám og vötnum. Um stofnunina gilda lög nr. 59/2006. Hún veitir ráðgjöf bæði um veiðinýtingu og um lífríki og umhverfi áa og vatna, t.d. varðandi mannvirkjagerð. Veiðimálastofnun rekur gagnagrunn um lífríki áa og vatna svo og um fiskstofna þeirra og veiðinytjar.

Aðalstöðvar Veiðimálastofnunar eru í Reykjavík en auk þess eru fjórar starfsstöðvar á landsbyggðinni, á Hvanneyri, Sauðárkróki, Hvammstanga og Selfossi.

Rannsóknasvið Landbúnaðarháskóla Íslands

Við Landbúnaðarháskóla Íslands er starfrækt sérstakt rannsóknasvið þar sem stundaðar eru rannsóknir í þágu landbúnaðarins. Um starfsemi sviðsins er fjallað í V. kafla laga um rannsóknir í þágu atvinnuveganna nr. 64/1965 og tók það við verkefnum Rannsóknarstofnunar landbúnaðarins. Meðal verkefna sviðsins eru rannsóknir er lúta að meðferð, ræktun og nýtingu lands, búfjár og ferskvatnsdýra til framleiðslu matvæla og annarrar atvinnu- og verðmætasköpunar, sem og rannsóknir er lúta að sjálfbærri og fjölþættri landnýtingu og umhverfismótun.

Samkvæmt 40. gr. landgræðslulaga nr. 17/1965 ber rannsóknarstofnun landbúnaðarins (nú rannsóknasviði Landbúnaðarháskólans) að annast rannsóknir á beitarþoli og orsökum gróðureyðingar, þar á meðal rannsóknir samkvæmt 7., 22. og 23. gr. laganna. Þá ber stofnuninni í samvinnu við Landgræðslu ríkisins að leita eftir nýjum plöntutegundum sem vænlegar eru til landgræðslu, sbr. 2. mgr. 40. gr. landgræðslulaga.

21.2.3 Mennta- og menningarmálaráðuneyti

Þjóðminjar og menningarminjar eru á forræði mennta- og menningarmálaráðuneytis, sbr. 5. tölul. 8. gr. reglugerðar nr. 177/2007. Sú undirstofnun ráðuneytisins sem fer með stjórnsýslu þessa málaflokks er *Fornleifavernd ríkisins*. Hún starfar samkvæmt þjóðminjalögum nr. 107/2001 en markmið þeirra er m.a. að tryggja eftir föngum varðveislu menningarsögulegra minja í eigin umhverfi, auðvelda aðgang og kynni þjóðarinnar af þeim og greiða fyrir rannsóknum á þeim. Stofnunin hefur starfsstöðvar á fimm stöðum á landinu.

Undir mennta- og menningarmálaráðuneyti fellur einnig *Náttúruminjasafn Íslands*. Um safnið gilda lög nr. 35/2007 og samkvæmt 1. gr. þeirra er það höfuðsafn á sviði náttúrufræða. Hlutverk safnsins er að varpa ljósi á náttúru Íslands, náttúrusögu landsins, nýtingu náttúruauðlinda og náttúruvernd, auk þess að varpa ljósi á samspil manns og náttúru og á náttúru landsins í alþjóðlegu samhengi. Þá skal safnið miðla fræðslu um íslenska náttúru til skóla, fjölmiðla og almennings og annast rannsóknir á starfssviði sínu. Náttúrufræðistofnun Íslands er vísindalegur og faglegur bakhjarl Náttúruminjasafnsins og skulu stofnanirnar hafa með sér náið samstarf, sbr. 3. gr. Samkvæmt sömu grein er safnkostur Náttúruminjasafns Íslands ásamt vísindasöfnum Náttúrufræðistofnunar undirstaða fræðslu- og sýningarstarfsemi safnsins og rannsókna þess.

Um hlutverk *Háskóla Íslands* er fjallað í lögum um háskóla nr. 63/2006 og í lögum um opinbera háskóla nr. 85/2008. Í síðarnefndu lögunum segir m.a. að skólinn skuli sinna kennslu, rannsóknum, þekkingarleit og sköpun á sviði vísinda, fræða, tækniþróunar eða lista og miðla fræðslu til almennings og veita þjóðfélaginu þjónustu í krafti þekkingar sinnar. Háskóli Íslands skiptist nú í fimm fræðasvið:

Félagsvísindasvið, Heilbrigðisvísindasvið, Hugvísindasvið, Menntavísindasvið og Verkfræði- og náttúruvísindasvið. Innan hvers sviðs eru nokkrar deildir (sem eru kennslueiningar Háskólans) og rannsóknastofnanir. Þorri rannsókna á íslenskri náttúru fellur innan Jarðvísindastofnunar og Líf- og umhverfisvísindastofnunar sem tilheyra Verk- og náttúruvísindasviði en þó má segja að rannsóknir sem tengjast náttúru Íslands megi finna innan flestra ef ekki allra fræðasviðanna. Sem dæmi má nefna hagrænt mat á vistkerfisþjónustu og skilyrt verðmætamat á náttúrugæðum við hagfræðideild/Félagsvísindasviði og sögu náttúruverndar, náttúrusiðfræði og fagurfræði íslensks landslags innan sagnfræði- og heimspekideildar/Hugvísindasviði. Við Háskóla Íslands er auk þess sérstök þverfræðileg námsbraut í umhverfis- og auðlindafræði á meistarastigi. Einnig má nefna Stofnun Sæmundar fróða um sjálfbæra þróun og þverfræðilegar rannsóknir.

Rannsóknir við Jarðvísindastofnun skiptast í þrjú þemu: eldfjallafræði, umhverfi og veðurfar og jarðskorpuferli. Af einstökum rannsóknasviðum má nefna bergfræði, steingervingafræði, segulmælingar, jarðefnafræði, ísaldarjarðfræði, jöklafræði, eldfjallafræði, jarðskjálftafræði, gjóskulagafræði, setlagafræði, hafefnafræði, og hafísrannsóknir. Innan stofnunarinnar er Norræna eldfjallasetrið, styrkt af norrænu ráðherranefndinni. Við Jarðvísindastofnun starfa 26 akademískir sérfræðingar og kennarar. Norrænir styrkþegar, nýdoktorar og tæknifólk eru 28 og meistara- og doktorsnemar með aðstöðu við stofnunina eru 35–40.

Við Líf- og umhverfisvísindastofnun eru stundaðar rannsóknir á sviði líffræði, landfræði og ferðamálafræði auk ýmissa þverfaglegra rannsókna. Helstu rannsóknasvið innan líffræði eru sameindalíffræði, örverufræði, fiski- og sjávarlíffræði, vistfræði og þróunarfræði en náttúrulandfræði, mannvistarlandfræði, ferðamálafræði og umhverfisfræði innan land- og ferðamálafræði. Akademískir starfsmenn Líf- og umhverfisvísindadeildar eru um 30 en meistara- og doktorsnemar eru ríflega 100 talsins.

Þá rekur Háskóli Íslands sjö faglega sjálfstæð rannsóknasetur á Hornafirði, Suðurlandi, Snæfellsnesi, Suðurnesjum, Vestfjörðum, Norðurlandi vestra og á Húsavík. Sérstök stofnun fræðasetra Háskóla Íslands var sett á laggirnar árið 2003 og er hún vettvangur samstarfsverkefna háskólans og sveitarfélaga, stofnana, fyrirtækja, félagasamtaka og einstaklinga á landsbyggðinni.

21.2.4 Iðnaðarráðuneyti

Iðnaðarráðuneytið fer með orkumál, þar á meðal grunnrannsóknir á orkulindum og nýtingu orku. Á verkefnasviði þess er m.a. rammaáætlun um vernd og nýtingu náttúrusvæða með áherslu á vatnsafl og jarðhitasvæði. Ráðuneytið fer einnig með málefni er varða jarðrænar auðlindir á landi og á hafsbotni og ferðaþjónustu, sbr. 7. gr. reglugerðar nr. 177/2007. Meðal undirstofnana þess eru *Orkustofnun, ISOR* (Íslenskar orkurannsóknir) og *Ferðamálastofa*.

21.3 Náttúruvernd sveitarfélaga

21.3.1 Verkefni sveitarfélaga

Sveitarfélög annast þau verkefni sem þeim eru falin í lögum, sbr. 7. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998. Þau vinna að sameiginlegum velferðarmálum íbúanna eftir því sem fært þykir á hverjum tíma og þau geta tekið að sér hvert það verkefni sem

Í friðlandinu í Lónsöræfum, Víðidalur.

varðar íbúa þeirra, enda sé það ekki falið öðrum til úrlausnar að lögum. Samkvæmt 81. gr. laganna geta sveitarfélög haft samvinnu sín á milli um framkvæmd einstakra verkefna og getur hún meðal annars farið fram á vettvangi héraðsnefnda, byggðasamlaga, landshlutasamtaka og Sambands íslenskra sveitarfélaga.

Sveitarstjórnir gegna veigamiklu hlutverki varðandi skipulagsmál og ákvarðanir um landnotkun innan sinna umdæma. Samkvæmt 3. mgr. 3. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 annast þær gerð svæðis-, aðal- og deiliskipulagsáætlana. Þær fjalla um leyfisumsóknir og veita framkvæmdaleyfi og hafa eftirlit með framkvæmd skipulagsáætlana og framkvæmdaleyfisskyldum framkvæmdum.

Í náttúruverndarlögum er kveðið á um aðkomu sveitarstjórnar að nokkrum verkefnum. Sveitarstjórn skal annast framkvæmd þvingunaraðgerða samkvæmt 44. gr. og samkvæmt 49. gr. en þessar greinar fjalla um eignir í hirðuleysi og frágang efnistökusvæða. Hún fjallar um og veitir framkvæmdaleyfi til efnistöku samkvæmt 47. gr.

Sveitarfélög gera tillögur um stofnun fólkvanga og bera allan kostnað af stofnun og rekstri þeirra að því leyti sem ekki koma til framlög úr ríkissjóði, sbr. 56. gr. náttúruverndarlaga. Samkvæmt 58. og 59. gr. eiga sveitarfélög aðkomu að undirbúningi friðlýsingar. Þá tekur sveitarstjórn þátt í ráðgjafarnefnd um rekstur og skipulag þjóðgarða, sbr. t.d. ráðgjafarnefnd um Þjóðgarðinn Snæfellsjökul.

Rétt er að geta þess að það er innanríkisráðuneyti sem hefur eftirlit með stjórnsýslu sveitarfélaga, sbr. 102. gr. sveitarstjórnarlaga.

21.3.2 Náttúruverndarnefndir

Kveðið er á um starf náttúruverndarnefnda í 11. gr. náttúruverndarlaga. Þar segir að á vegum hvers sveitarfélags eða héraðsnefndar skuli starfa þriggja til sjö manna náttúruverndarnefnd. Sveitarstjórnir og héraðsnefndir ákveða fjölda nefndarmanna og eru þeir kosnir til fjögurra ára. Rétt er að geta þess að ekki skipa öll sveitarfélög fulltrúa í náttúruverndarnefnd og oft er nefndin sameinuð annarri eða öðrum nefndum, t.d. skipulags-, byggingar-, samgöngu- eða menningarnefnd.

Náttúruverndarnefndir eru sveitarstjórnum til ráðgjafar um náttúruverndarmál. Þeim er ætlað að stuðla að náttúruvernd hver á sínu svæði, m.a. með fræðslu

og umfjöllun um framkvæmdir og starfsemi sem líkleg er til þess að hafa áhrif á náttúruna, og gera tillögur um úrbætur til sveitarstjórna og Umhverfisstofnunar.

Náttúruverndarnefndum eru falin sérstök verkefni í náttúruverndarlögum:

- þær veita umsagnir
  - við gerð svæðis- og aðalskipulagsáætlana og verulegar breytingar á þeim
  - við álit um mat á umhverfisáhrifum
  - áður en veitt er framkvæmda- eða byggingarleyfi samkvæmt 2. mgr. 37. gr., sbr. og 2. mgr. 47. gr.
- þær koma að undirbúningi og öflun gagna vegna náttúruverndaráætlunar og náttúruminjaskrár, sbr. 2. mgr. 65. gr. og 2. mgr. 67. gr.

Auk þessa geta náttúruverndarnefndir, sveitarfélög eða Umhverfisstofnun gengist fyrir aðgerðum til að greiða fyrir því að almenningur fái notið náttúrunnar, t.d. með því að halda opnum göngustígum og strandsvæðum til sjóbaða, setja upp göngubrýr, hlið eða göngustiga og afmarka tjaldsvæði, sbr. 70. gr.

Samkvæmt 7. gr. er Umhverfisstofnun heimilt að fela m.a. náttúrustofum og náttúruverndarnefndum að annast almennt eftirlit með náttúru landsins og er þá gerður um það samningur sem umhverfisráðherra staðfestir.

Í 11. gr. er kveðið á um að náttúruverndarnefndir skuli leita aðstoðar og ráðgjafar Umhverfisstofnunar þegar ástæða er til og að þessir aðilar skuli halda að minnsta kosti einn sameiginlegan fund á ári. Þá skulu náttúruverndarnefndir veita stofnuninni yfirlit yfir störf sín með skýrslu í lok hvers árs. Þetta yfirlit frá náttúruverndarnefndum hefur í reynd ekki borist Umhverfisstofnun nema í undantekningartilvikum. Umhverfisstofnun vinnur nú að gerð leiðbeininga fyrir náttúruverndarnefndir um það hvað stofnunin telur mikilvægt að fram komi í þessum skýrslum. Gert er ráð fyrir að umhverfisráðherra setji í reglugerð nánari ákvæði um hlutverk náttúruverndarnefnda og tengsl þeirra við náttúrustofur en slík reglugerð hefur ekki enn verið sett.

Á grundvelli náttúruverndarlaga nr. 47/1971 var sett reglugerð um náttúruvernd nr. 205/1973 sem ekki hefur verið felld úr gildi. Telst hún því gildandi réttur að því marki sem hún hefur stoð í núgildandi náttúruverndarlögum. Í reglugerðinni eru talin upp ýmis verkefni náttúruverndarnefnda, þar á meðal eftirlit af ýmsu tagi. Miðað við orðalag núgildandi náttúruverndarlaga virðist ekki gert ráð fyrir að nefndirnar sinni eftirliti samkvæmt lögunum nema um það sé gerður sérstakur samningur við Umhverfisstofnun, sbr. 7. gr. Þetta er þó ekki alls kostar skýrt.

Eins og áður segir heldur Umhverfisstofnun árlega fund með náttúruverndarnefndum og er öllum náttúruverndarnefndum á landinu boðið til fundarins. Á ársfundi Umhverfisstofnunar og náttúruverndarnefnda árið 2010 var rætt um hlutverk náttúruverndarnefnda og kom þar fram að viðamestu verkefni nefndanna lúta að úrgangi, fráveitum, fræðslu og kynningarmálum sem og umsögnum og viðbrögðum vegna einstakra mála. Einnig kom fram að staða náttúruverndarnefndanna innan stjórnsýslunnar sé almennt ekki sterk þar sem þær hafi ekki ákvörðunarvald og að tengsl þeirra við bæjar- og sveitarstjórnir séu oft veik. Enda þótt hlutverk nefndanna virðist samkvæmt núgildandi lögum vera umfangsmikið og mikilvægt séu nefndirnar í raun aðeins ráðgefandi um mikilvæg mál. Oft leiti sveitarfélögin ekki umsagnar nefndanna og því þurfi að tryggja betur aðkomu þeirra að ákvarðanatöku. Bent var á að skilgreina þyrfti betur starfssvið nefndanna

Í Vestur-Reykjadölum, Friðlandi að Fjallabaki.

en nefndirnar sinni í raun umhverfismálum í heild sinni en ekki einungis náttúruvernd. Nefndirnar geti séð bæði um umhverfis- og náttúruverndarmál og rétt sé að þessir málaflokkar séu sameinaðir en nefndirnar ekki sameinaðar öðrum nefndum s.s. skipulags- og byggingarnefndum.

21.3.3 Náttúrustofur

Í II. kafla laga nr. 60/1992 um Náttúrufræðistofnun Íslands og náttúrustofur, með síðari breytingum, er fjallað um stofnun og störf náttúrustofa. Þar er kveðið á um heimild umhverfisráðherra til að leyfa starfrækslu allt að átta náttúrustofa en þær starfa á vegum sveitarfélaga óháð kjördæmaskipan. Við setningu laganna um Náttúrufræðistofnun Íslands og náttúrustofur árið 2002 færðust náttúrustofurnar frá ríki til sveitarfélaga en þó með áframhaldandi fjárhagslegum stuðningi frá ríki. Nú eru starfandi sjö náttúrustofur, þ.e. Náttúrustofa Vesturlands í Stykkishólmi, Náttúrustofa Vestfjarða í Bolungarvík, Náttúrustofa Norðurlands vestra á Sauðárkróki, Náttúrustofa Norðausturlands á Húsavík, Náttúrustofa Austurlands í Neskaupstað, Náttúrustofa Suðurlands í Vestmannaeyjum og Náttúrustofa Reykjaness í Sandgerði. Náttúrustofa Austurlands er að auki með útibú á Egilsstöðum og Náttúrustofa Vestfjarða hefur útibú á Hólmavík og Patreksfirði. Áttunda og síðasta náttúrustofan sem heimilt er að starfrækja skv. lögunum mun verða staðsett á Suðausturlandi. Árið 2009 störfuðu hjá náttúrustofunum um 60 manns við hin ýmsu sérfræðistörf sem lúta að rannsóknum í náttúru- og umhverfisvísindum, auk annarra starfsmanna sem sáu um fjármál og ýmis önnur verkefni. Fastráðnir starfsmenn voru 40 og fjöldi verkefnaráðinna starfsmanna og sumarstarfsmanna var 20.

Um hverja náttúrustofu er gerður samningur milli ráðherra og þeirra sveitarfélaga sem standa að viðkomandi stofu. Ábyrgð á rekstri og starfsemi náttúrustofu er hjá þeim sveitarfélögum sem gert hafa samning um stofnun hennar en ríkissjóður leggur til fjárframlag til rekstursins sem ákveðið er á fjárlögum. Árið 2009 nam framlag ríkisins til náttúrustofanna um 56% af rekstrarkostnaði, 35% voru vegna þjónustuverkefna og styrkja og sveitarfélögin lögðu til um 9%.[469] Árlegt

469 Samtök náttúrustofa (SNS). 2010. Ársskýrsla 2009.

framlag ríkisins samanlagt til allra náttúrustofanna hefur á síðustu árum numið frá 110 til 133 milljónum króna.

Afar misjafnt er hversu mörg sveitarfélög standa að baki hverri náttúrustofu. Sem dæmi má nefna að flest sveitarfélög á Vestfjörðum standa að rekstri Náttúrustofu Vestfjarða en einungis Vestmannaeyjabær stendur að starfsemi Náttúrustofu Suðurlands.

Náttúrustofa Vesturlands	Stykkishólmsbær
Náttúrustofa Vestfjarða	Bolungarvíkurkaupstaður, Ísafjarðarbær, Strandabyggð, Súðavíkurhreppur, Tálknafjarðarhreppur og Vesturbyggð
Náttúrustofa Norðurl. vestra	Skagafjörður og Akrahreppur
Náttúrustofa Norðausturlands	Norðurþing og Skútustaðahreppur
Náttúrustofa Austurlands	Fjarðabyggð og Fljótsdalshérað
Náttúrustofa Suðurlands	Vestmannaeyjabær
Náttúrustofa Reykjaness	Grindavíkurbær og Sandgerðisbær

Sveitarfélag eða sveitarfélög sem standa að rekstri náttúrustofu skipa þrjá menn í stjórn stofunnar. Náttúrustofur skila ráðherra skýrslu um starfsemi sína árlega.

Hlutverk náttúrustofa felst í eftirfarandi þáttum:

- gagnasöfnun og varðveislu heimilda um náttúrufar
- rannsóknum, vöktun og eftirliti
- fræðslu
- ráðgjöf – meðal annars til náttúruverndarnefnda

Vöktun annast náttúrustofurnar á eigin vegum og gegn greiðslu að beiðni sveitarfélaga, ríkis eða stofnana þeirra, einstaklinga, fyrirtækja eða annarra aðila. Samkvæmt e-lið 1. mgr. 11. gr. laga nr. 60/1992 annast náttúrustofurnar almennt eftirlit með náttúru landsins, sbr. 7. gr. náttúruverndarlaga, einkum í þeim landshluta þar sem náttúrustofan starfar. Umhverfisstofnun skal gera samning um slíkt eftirlit við stofurnar og skal hann staðfestur af ráðherra. Náttúrustofur skulu koma að undirbúningi og öflun gagna vegna náttúruverndaráætlunar og útgáfu náttúruminjaskrár, sbr. 2. mgr. 65. gr. og 2. mgr. 67. gr. nvl.

Þangfjara í Breiðafirði.

Samkvæmt 9. gr. laga nr. 60/1992 skulu náttúrustofur og Náttúrufræðistofnun Íslands hafa með sér samvinnu samkvæmt nánari ákvörðun þeirra hverju sinni.

Náttúrufræðistofa Kópavogs hefur nokkra sérstöðu þar sem hún er ekki starfrækt á sama grundvelli og aðrar náttúrustofur. Stofan er eign Kópavogsbæjar sem stendur einn að rekstri hennar án ríkisaðildar. Hlutverk náttúrufræðistofunnar er þó að miklu leyti hið sama og hinna

náttúrustofanna að því undanskildu að sýningarstarfsemi er mun fyrirferðarmeiri í rekstri Náttúrufræðistofu Kópavogs en annarra náttúrustofa.

Skaftá og Leiðólfsfell.

21.3.4 Gróðurverndarnefndir

Samkvæmt 19. gr. landgræðslulaga nr. 17/1965 skal starfa þriggja manna gróðurverndarnefnd í hverri sýslu, kaupstað og bæ. Nefndirnar skulu kosnar af héraðsnefndum og bæjarstjórnum. Í verkahring nefndanna er meðal annars að aðstoða Landgræðslu ríkisins við verndun og eflingu gróðurs, sbr. 20. gr. landgræðslulaga. Landgræðslustjóri skal setja reglur um störf gróðurverndarnefnda.

Í 2. mgr. 39. gr. náttúruverndarlaga er fjallað um hlutverk Umhverfisstofnunar, ásamt Landgræðslu ríkisins, í gróðurvernd og eftirliti með ástandi gróðurs. Segir jafnframt að slíkt eftirlit megi fela gróðurverndarnefndum að fengnu samþykki umhverfisráðherra og landbúnaðarráðherra.

Gróðurverndarnefndir eru almennt ekki lengur skipaðar. Samkvæmt upplýsingum frá Landgræðslu ríkisins mun einungis ein slík nefnd vera starfandi.

21.3.5 Heilbrigðisnefndir

Heilbrigðisnefndir starfa á grundvelli laga um hollustuhætti og mengunarvarnir nr. 7/1998. Samkvæmt 11. gr. þeirra er landinu skipt í 10 eftirlitssvæði og starfar heilbrigðisnefnd í hverju þeirra. Nefndin er skipuð sex fulltrúum. Fimm eru kosnir af hlutaðeigandi sveitarstjórnum og einn er tilnefndur af samtökum atvinnurekenda á eftirlitssvæðinu. Náttúruverndarnefndir sveitarfélaga á eftirlitssvæðinu eiga rétt á að tilnefna einn fulltrúa í nefndina til viðbótar en hann hefur ekki atkvæðisrétt við afgreiðslu mála í nefndinni.

Hlutverk heilbrigðisnefnda er að annast eftirlit samkvæmt lögum nr. 7/1998 og reglugerðum settum samkvæmt þeim, þar á meðal reglugerðum um varnir gegn mengun vatns og grunnvatns. Þær gefa auk þess út starfsleyfi fyrir atvinnurekstur sem haft getur í för með sér mengun og annast eftirlit með þeim. Heilbrigðisnefndunum er ætlað hlutverk samkvæmt frumvarpi því sem nú liggur fyrir Alþingi um stjórn vatnamála. Þar segir í 8. gr. að sveitarfélög, í samvinnu við heilbrigðisnefndir sveitarfélaga, skuli innan marka netlaga framfylgja kröfum sem kveðið er á um í vöktunar- og aðgerðaáætlun í samræmi við ákvæði frumvarpsins og reglur á sviði vatnsverndar.

21.3.6 Vatnasvæðanefndir

Í frumvarpi til laga um stjórn vatnamála er gert ráð fyrir að vatnaumdæminu Íslandi verði skipt í vatnasvæði sem skulu taka mið af jarðfræðilegum og vatnafræðilegum þáttum. Á hverju vatnasvæði skal starfa vatnasvæðisnefnd og í henni skulu

að minnsta kosti vera fulltrúar frá sveitarfélögum á viðkomandi vatnasvæði, frá hlutaðeigandi heilbrigðisnefndum og frá Umhverfisstofnun en fulltrúi hennar skal stýra starfi nefndarinnar. Hlutverk vatnasvæðanefndar er að samræma vinnu á viðkomandi vatnasvæði og afla þar upplýsinga vegna gerðar stöðuskýrslu, vöktunaráætlunar, aðgerðaáætlunar og vatnaáætlunar.

21.4 Skipulag stjórnsýslu náttúruverndarmála á Norðurlöndum

21.4.1 Noregur

Náttúruverndarmál eru á verkefnasviði norska umhverfisráðuneytisins (Miljøverndepartementet) en meðal helstu undirstofnana þess eru:

- **Náttúruverndarstofnunin** (Direktoratet for naturforvaltning)
- **Loftslags- og mengunarstofnunin** (Klima- og forurensningsdirektoratet)

Náttúruverndarstofnunin annast ráðgjöf og stjórnsýslu og er meginverkefni hennar að vernda og styrkja náttúrufjölbreytni og greiða fyrir útilífi. Þekkingaröflun og miðlun er mikilvægt verkefni stofnunarinnar.

Náttúrueftirlit ríkisins (Statens naturoppsyn (SNO)) er hluti stofnunarinnar en er skipulögð sem sjálfstæð eining. Hún annast eftirlit með náttúru landsins og vettvangsvinnu sem tengist stjórnsýslu. Stjórn SNO er í Þrándheimi en svæðisskrifstofur eru um allt land.

Meðal þeirra laga sem liggja til grundvallar starfsemi Náttúruverndarstofnunarinnar eru:

- *Lög um fjölbreytni náttúrunnar* (naturmangfoldloven)
- *Skipulags- og byggingarlög* (plan- og bygningsloven)
- *Lög um villt dýr* (viltloven)
- *Útilífslög* (friluftsloven)
- *Erfðatæknilög* (genteknologiloven)
- *Lög um lax- og vatnafiska* (lakse- og innlandsfiskloven)
- *Lög um náttúrueftirlit ríkisins* (lov om statlig naturoppsyn)
- *Lög um akstur utan vega* (motorferdselloven)
- *Hálendislögin* (fjellloven)

Á landsbyggðinni fara fylkismennirnir (Fylkesmannen) með verkefni sem lúta að náttúruvernd en þeir eru fulltrúar ríkisins í héruðum landsins. Fylkismennirnir hafa sérstaka umhverfisverndardeild. Sveitarfélögin fara einnig með verkefni sem varða náttúruvernd og hefur hlutverk þeirra orðið veigameira með nýju lögunum um náttúrufjölbreytni. Þar má t.d. nefna þátt þeirra í ákvörðun um vistgerðavernd. Eins og á Íslandi fara sveitarfélögin með skipulagsvald á sínu svæði.

Loftslags- og mengunarstofnunin fer með mengunarmál og vinnur að verkefnum sem miða að bættu umhverfi. Helstu viðfangsefni hennar eru loftslag, hættuleg efni, haf, vatn, sorp, loft og hávaði. Meginlagabálkar sem stofnunin sér um framkvæmd á eru mengunarlögin (forurensningsloven), lög um eftirlit með framleiðsluvörum og neytendaþjónustu (produktkontrollloven), lög um losunarheimildir (klimakvoteloven), lög um vatnsveitu- og fráveitugjöld (kommunale

vass- og kloakkavgifter) og lög um aðgang að upplýsingum um umhverfismál (miljøinformasjonsloven).

21.4.2 Danmörk

Helstu undirstofnanir danska umhverfisráðuneytisins eru:

- **Umhverfisstofnunin** (Miljøstyrelsen)
- **Náttúrustofnunin** (Naturstyrelsen)

Náttúrustofnunin tók til starfa 1. janúar 2011 en hún varð til við sameiningu Skov- og Naturstyrelsen og By- og Landskabsstyrelsen. Undir stofnunina heyra málaflokkar eins og vatn og vatnsvernd, náttúruvernd, skipulagsmál, útilíf, rekstur og stjórn skóga, þjóðgarða og annarra náttúrusvæða ríkisins og friðun og veiði villtra dýra. Starfsemi aðalskrifstofunnar í Kaupmannahöfn er skipt í 12 svið. Meðal þeirra eru:

- *Vatnsstjórnunaráætlanir og hafið* (vandplaner og havmiljø). Undir þetta svið falla m.a. verkefni sem tengjast vatnatilskipun ESB, votlendi, ár og vötn, gerð verndaráætlana fyrir hafsvæði, skipulag á hafsvæðum, hafréttarsamningar og fleira.
- *Landið og útilíf* (det åbne land og friluftsliv). Þetta svið annast að miklu leyti framkvæmd náttúruverndarlaganna, svæðavernd, landslagsvernd, friðun, útilíf, þjóðgarða, upplýsingagjöf til almennings og fleira.
- *Náttúruskipulag og líffræðileg fjölbreytni* (naturplanlægning og biodiversitet). Undir þetta svið falla verkefni á borð við náttúrutilskipanir ESB, Natura 2000 áætlanir, skógalögin, líffræðileg fjölbreytni, tegundavernd, veiði og villt dýr og fleira.

Svæðisskrifstofur Náttúrustofnunarinnar úti um landið annast stjórn náttúrusvæða í ríkiseign og stjórnsýsluverkefni samkvæmt ýmsum lögum. Sjö skrifstofur annast sérstök verkefni, þar á meðal gerð vatnsstjórnunaráætlana og Natura 2000 áætlana, vöktun náttúru og vatns, gerð grunnvatnskorta og fleira. Þetta eru skrifstofurnar í Álaborg, Vestur-Jótlandi, Árósum, Ribe, Óðinsvéum, Storstrøm og Hróarskeldu.

Umhverfisstofnunin annast fyrst og fremst mengunarmál. Á hennar könnu er m.a. framkvæmd *umhverfislaganna* (miljøbeskyttelsesloven) og *laga um mengun jarðvegs* (jordforureningsloven), en einnig *laga um umhverfi og erfðatækni* (lov om miljø og genteknologi).

21.4.3 Finnland

Helstu undirstofnanir finnska umhverfisráðuneytisins eru *finnska umhverfisstofnunin (SYKE)* og til skamms tíma hinar 13 svæðisbundnu umhverfismiðstöðvar. Verkefni miðstöðvanna hafa nú verið færð til sameinaðra *atvinnu-, samgöngu- og umhverfismiðstöðva* sem eru 15 talsins í landinu. Umhverfisráðuneytið fer einnig með yfirstjórn *Metsähallitus* sem áður hét skóga- og almenningsgarðaþjónustan.

Finnska umhverfisstofnunin (SYKE) er miðlæg sérfræðistofnun sem fæst við rannsóknir og þróun. Stofnunin þjónustar ýmsa aðila, bæði stjórnvöld, fyrirtæki

og samfélagið almennt. Hún annast ásamt svæðismiðstöðvunum vöktun umhverfisins og greinir þær breytingar sem eiga sér stað. Starfsemi stofnunarinnar var nýlega endurskipulögð og er henni nú skipt í sjö deildir. Fimm þeirra fást við tiltekna efnisflokka, þ.e. vatn, haf, náttúru, neyslu og afurðir og umhverfispólitík en auk þess er rannsóknardeild og gagna- og upplýsingadeild. Deildirnar greinast svo í smærri einingar, til dæmis skiptist náttúrumiðstöðin í tvö svið, svið líffræðilegrar fjölbreytni og svið vistkerfisbreytinga. SYKE stýrir einnig sérstökum stærri rannsóknarverkefnum sem lúta að loftslagsbreytingum, þjónustu vistkerfa, sjálfbæru samfélagi og vatnsföllum og vatnshlotum.

Eins og áður sagði fara hinar 15 **atvinnu-, samgöngu- og umhverfismiðstöðvar (ELY)** víðs vegar um landið meðal annars með verkefni sem varða náttúruvernd, yfirstjórn svæðanýtingar og skipulags, umhverfisvernd, vöktun og vatnsnýtingu og vatnsvernd. ELY miðstöðvarnar heyra undir mörg ráðuneyti, þar á meðal atvinnu- og atvinnuvegaráðuneytið, umhverfisráðuneytið og ráðuneyti landbúnaðar og skóga. Stofnun miðstöðvanna var liður í umfangsmikilli endurskipulagningu á stjórnsýslu ríkisins á landsbyggðinni. Á sama tíma var öðru stjórnvaldi komið á fót, **svæðisstjórnsýslustofnunum** (regionförvaltningsverket RFV). Þær eru sex í Finnlandi og fara þær m.a. með leyfisveitingar og eftirlit. Meðal annars annast þær leyfisveitingar samkvæmt umhverfisverndarlögunum og vatnalögunum.

21.4.4 Svíþjóð

Framkvæmd verkefna sem falla undir sænska umhverfisráðuneytið eru að mestu leyti í höndum þriggja undirstofnana:

- **Náttúruverndarstofnunar** (Naturvårdsverket)
- **Mengunareftirlitsins** (Kemikalieinspektionen)
- **Sænsku veður- og vatnastofnunarinnar** (Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut)

Auk þessara stofnana má nefna *Rannsóknarráðið fyrir umhverfi, atvinnustarfsemi og samfélag* (Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (Formas)) sem styður og miðlar upplýsingum um rannsóknir á verkefnasviði sínu og stuðlar að sjálfbærri þróun. Í júlí 2011 tekur til starfa ný stofnun, *Sænska sjávar- og vatnsstjórnunarstofnunin*, sem mun vinna að vernd sjávar og ferskvatns.[470]

Náttúruvernd í Svíþjóð hefur í auknum mæli verið falin svæðisbundnum stjórnvöldum. Miðlæg stjórnvöld annast stefnumótun og þróun aðferða og stjórntækja en ákvarðanataka í mörgum málum er í höndum stjórnvalda á viðkomandi svæði. Á héraðsstjórnunarstigi eru það lénsstjórnirnar (länsstyrelsen) sem bera ábyrgð á náttúruvernd en lénsstjórnirnar eru stjórnvöld ríkisins og eru mikilvægur hlekkur milli miðlægra stjórnvalda ríkisins annars vegar og sveitarfélaganna hins vegar. Á sveitarstjórnarstigi eru það sveitarfélögin sem annast verkefni sem varða náttúruvernd.

Náttúruverndarstofnunin ber meginábyrgð á að hrinda í framkvæmd stefnu stjórnvalda í náttúruvernd. Hún sér um að samhæfa og stýra vinnu við umhverfisvernd, bæði innanlands, í ESB samstarfinu og í alþjóðlegu samstarfi. Stofnunin aflar og miðlar þekkingu og veitir leiðbeiningar um umhverfismál, gerir tillögur

470 Lönnroth, Måns 2010. *The Organisation of Environmental Policy in Sweden*. Naturvårdverket, report 6404, bls. 7.

um markmið, aðgerðir og stjórntæki og hrindir í framkvæmd ákvörðunum sem varða umhverfið. Meðal málaflokka sem eru á könnu Náttúruverndarstofnunarinnar eru náttúruvernd, vöktun, útilíf, loftslagsmál, framleiðsluvörur og sorp. Hún fer með lykilhlutverk varðandi stofnun náttúruverndarsvæða og þjóðgarða. Það eru þó lénsstjórnirnar sem taka ákvarðanir um og annast stofnun friðlanda (naturreservat) og stjórn þeirra og þær fara einnig að jafnaði með stjórn þjóðgarða.

Ýmsar rannsóknir fara fram á vegum Náttúruverndarstofnunarinnar og hún hefur fjárveitingu til rannsókna til stuðnings starfsemi sinni.[471] Hún veitir einnig styrki til rannsóknarverkefna og tekur þátt í rannsóknarverkefnum á vegum ESB. Ýmsar aðrar stofnanir leggja til þekkingu, þar á meðal Formas sem getið er hér að framan.

Meginlagabálkur um umhverfismál er umhverfisbálkurinn (miljöbalken) en önnur lög koma einnig við sögu í starfsemi stofnunarinnar. Þar má nefna veiðilögin (jaktlagen), lög um verslun með losunarkvóta og ýmsa löggjöf sem tengist mengunarmálum.

Í apríl 2011 var innleitt nýtt stjórnskipulag í stofnuninni. Nýja skipulagið byggir á nýrri starfslýsingu sem felur í sér þrjú meginverkefni, þ.e. þekkingaröflun, þróun umhverfisstefnu og framkvæmd umhverfisstefnunnar.

21.5 Niðurstaða nefndarinnar um stofnanaskipulag

21.5.1 Inngangur

Af yfirlitinu hér að framan má sjá að mjög margar stofnanir sinna málefnum náttúruverndar á Íslandi og er samanburðurinn við hin Norðurlöndin sérstaklega sláandi að þessu leyti. Fjórar stofnanir á vegum umhverfisráðuneytisins annast stjórnsýslu og framkvæmd náttúruverndar, þ.e. Umhverfisstofnun, Vatnajökulsþjóðgarður, Landgræðsla ríkisins og Skógrækt ríkisins. Þrjár þessara stofnana, Umhverfisstofnun, Landgræðslan og Skógræktin, hafa samtals 15 starfsstöðvar á landinu, auk þess sem skógarverðir starfa á fjórum stöðum. Vatnajökulsþjóðgarði er skipt í fjórar rekstrareiningar.

Fjórar stofnanir umhverfisráðuneytisins annast einkum rannsóknir, ráðgjöf og þjónustu, þ.e. Náttúrufræðistofnun Íslands, Náttúrurannsóknastöðin við Mývatn, Veðurstofa Íslands og Stofnun Vilhjálms Stefánssonar. Þar að auki starfa tvær rannsóknastofnanir á vegum sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytis, þ.e. Hafrannsóknastofnunin og Veiðimálastofnun.

Töluverður fjöldi lögbundinna nefnda starfar að náttúruverndarmálum á vegum umhverfisráðuneytisins, sbr. kafla 21.1.11.

Stjórn þjóðgarða landsins er með mjög mismunandi móti. Vatnajökulsþjóðgarður er sjálfstæð ríkisstofnun, Snæfellsjökulsþjóðgarður er undir stjórn Umhverfisstofnunar og Þingvellir lúta stjórn sérstakrar nefndar sem heyrir undir stjórnsýslu forsætisráðuneytis.

Í lögum er gert ráð fyrir að á vegum sveitarfélaga starfi ýmsar nefndir, þar á meðal náttúruverndarnefndir og gróðurverndarnefndir, og starfsemi náttúrustofa er einnig á ábyrgð sveitarfélaga.

Flestar íslensku stofnanirnar eru litlar og sinna afmörkuðum verkefnum. Ókostur þess að skipta verkefnum eins málaflokks á milli margra lítilla stofnana

471 Lönnroth, Måns 2010. *The Organisation of Environmental Policy in Sweden*. Naturvårdverket, report 6404, bls. 7.

er sá að hætt er við að viðfangsefni þeirra verði smá í sniðum og faglega einsleit. Afleiðingarnar eru m.a. sundurleitir gagnabankar, brotakennd þekking og skortur á heildstæðri yfirsýn. Jafnframt eru meiri líkur á skörun milli stofnana og tvíverknaði. Slíkt fyrirkomulag getur bæði verið fjárhagslega óhagkvæmt og hætt er við að skilvirkni verði ekki nægilega mikil. Sjálfstæði lítilla stofnana geta hins vegar einnig fylgt kostir eins og ljóslega má sjá af blómlegu starfi náttúrustofa undanfarin ár.

Þegar skipulag stjórnsýslu náttúruverndarmála er íhugað er nauðsynlegt að horfa til þess að á Íslandi er fámennt samfélag sem hefur stórt land og víðáttumikil hafsvæði að annast. Verkefnið er umfangsmikið en lítill mannafli til að sinna því, að minnsta kosti samanborið við nágrannalöndin. Það liggur því í augum uppi að hér þarf að leggja sérstaklega mikla áherslu á skilvirkni og gott skipulag en einnig er mikilvægt að virkja frumkvæði og áhuga fólks og stuðla að því að sem flestir landsmenn taki þátt í að vakta og vernda náttúru Íslands.

Ný viðhorf í náttúruvernd og auðlindastjórnun sem hafa rutt sér til rúms á undanförnum árum og áratugum fela í sér að ríkari áhersla er lögð á vísindalega þekkingu sem grundvöll ákvarðanatöku. Þau kalla þannig á betri tengsl þekkingar og stjórnsýslu. Á flestum hinna Norðurlandanna hefur sú leið verið farin að setja á stofn sterkar miðlægar ríkisstofnanir þar sem lögð er áhersla á öflun og miðlun þekkingar, heildaryfirsýn og samþættingu verkefna. Eins hefur verið leitast við að styrkja stjórnsýslu ríkisins á landsbyggðinni enda þótt sveitarfélög fari áfram með mikilvæg verkefni á sviði umhverfismála. Athygli vekur að í flestum landanna er, þrátt fyrir aukna samþættingu, skilið á milli náttúruverndar og mengunarmála í stofnanaskipulagi.

Í takt við breyttar aðferðir og áherslur í náttúruvernd telur nefndin æskilegt að stefnt verði að endurskipulagningu íslenskrar stjórnsýslu á þessu sviði. Nefndin álítur nauðsynlegt að einfalda skipulag og auka skilvirkni. Í því sambandi leggur nefndin til í fyrsta lagi að íhugaður verði tilflutningur verkefna milli stofnana og einnig hugsanleg sameining. Nefndin minnir þó á að sameiningu stofnana verður að undirbúa af kostgæfni og með skýr markmið að leiðarljósi. Að mati nefndarinnar ættu breytingar á stofnanamynstri annars vegar að miða að því að styrkja rannsóknir og vöktun og hins vegar að efla stjórnsýslu og framkvæmd náttúruverndar með samþættingu verkefna. Jafnframt þarf að gæta að því að efla tengsl milli rannsókna og annarrar þekkingaröflunar annars vegar og ákvarðanatöku og stjórnunar hins vegar. Þannig verði reynt að tryggja að ákvarðanataka byggi ávallt á sem bestum upplýsingum. Í öðru lagi leggur nefndin áherslu á að stofnunum sé markað skýrt hlutverk og að gætt verði betur að verkaskiptingu milli þeirra. Að mati nefndarinnar er einnig mikilvægt að efla samband og samráð milli stofnana ríkisins og eins milli miðlægra og svæðisbundinna stjórnvalda. Þá telur nefndin að vinna ætti að því að styrkja stjórnsýslu ríkisins úti um landið. Hér á eftir verður fjallað nánar um niðurstöður nefndarinnar að því er varðar skipulag stjórnsýslu náttúruverndar.

21.5.2 Samrekstur málaflokka

Þrátt fyrir aukna áherslu á samþættingu verkefna hafa Noregur, Danmörk og Finnland tekið skýra afstöðu í því að aðgreina tvær höfuðgreinar umhverfismála, þ.e. náttúruvernd annars vegar og mengunarmál hins vegar, og fela þær ólíkum stofnunum. Í Svíþjóð eru þessir málaflokkar hins vegar reknir að talsverðu leyti saman innan einnar stofnunar.

Á Íslandi var tekin sú ákvörðun með setningu laga um Umhverfisstofnun nr. 90/2002 að sameina ýmsar helstu stjórnsýslustofnanir sem þá heyrðu undir umhverfisráðuneyti í eina stofnun, Umhverfisstofnun. Þetta fól í sér samrekstur nokkurra málaflokka, þ.e. mengunarvarna, hollustuhátta, náttúruverndar, stjórnar á stofnstærð villtra dýra og dýraverndar en stofnunin tók yfir starfsemi Hollustuverndar ríkisins, Náttúruverndar ríkisins, embætti veiðistjóra, hreindýraráðs og dýraverndarráðs. Í athugasemdum við frumvarp það er varð að lögum nr. 90/2002 kom fram að markmiðið með sameiningunni væri fyrst og fremst að einfalda og styrkja stjórnsýsluna, gera hana skilvirkari og þar með auka réttaröryggi. Enn fremur myndi sameining efla stofnanir ráðuneytisins faglega og stuðla að hagkvæmni í rekstri. Bent var á að stofnanaskipting ráðuneytisins byggðist að verulegu leyti á gömlum grunni frá því áður en umhverfisráðuneytið var stofnað en fram að stofnun þess hefðu þessar stofnanir heyrt undir mismunandi ráðuneyti. Með sameiningu stjórnsýslustarfsemi stofnananna væri stigið fyrsta skrefið í endurskoðun á stofnanauppbyggingu ráðuneytisins en ástæða væri til að skoða í kjölfarið möguleika á sameiningu þeirra stofnana ráðuneytisins sem sinna vöktun, rannsóknum og ráðgjöf. Hafa bæri í huga að sú starfsemi væri að auki mjög dreifð og aðeins að hluta til unnin á vegum stofnana umhverfisráðuneytisins sem ýtti enn frekar undir að þau mál yrðu tekin fyrir síðar.[472]

Af þessu má sjá að við endurskipulagningu stjórnsýslu stofnana umhverfisráðuneytisins var fyrst og fremst lögð áhersla á að greina stjórnsýsluverkefni frá verkefnum sem lúta að vöktun og rannsóknum. Ekki er sérstaklega fjallað um samþættingu mengunarmála og náttúruverndar eða að öðru leyti dregnir fram kostir og ókostir þess að reka þá málaflokka saman í einni stofnun.

Skiptar skoðanir eru innan nefndarinnar um árangur þeirrar sameiningar sem átti sér stað við stofnun Umhverfisstofnunar og samrekstur mengunarmála og náttúruverndar innan einnar stofnunar. Þrjú meginviðhorf eru uppi í nefndinni að því er þetta varðar. Í fyrsta lagi sú skoðun að sameiningin hafi ekki leitt af sér betri stjórnsýslu og virkari náttúruvernd. Þvert á móti hafi náttúruverndin orðið útundan við sameininguna og gjá hafi myndast milli stjórnsýsluákvarðana í náttúruverndarmálum annars vegar og mats á ástandi, vöktunar og rannsókna hins vegar. Í þessu sambandi er bent á að fyrrgreindir málaflokkar séu mjög ólíkir og krefjist mismunandi nálgunar. Hugmyndafræðin að baki þeim og aðferðir sem beitt er séu ólíkar og því sé ekki heppilegt að reka þá saman.

Annar hluti nefndarinnar telur að samþætting mengunarvarna og náttúruverndar hafi skilað heildstæðari sýn á vernd náttúrunnar. Mengun ýmiss konar hafi auk þess svo mikil áhrif á náttúru landsins að full ástæða sé til að tengja þessa málaflokka saman. Löggjöfin sé einnig að ýmsu leyti samþætt og tengd og fyrirkomulagið gefi færi á þverfaglegri vinnu og samþættingu þekkingar. Jafnframt verði að taka mið af þróun í Evrópu þar sem áhersla er á að skoða heildstætt áhrif mengunar á náttúru, sbr. vatnatilskipun, tilskipun um umhverfisábyrgð og haftilskipun.

Þriðja sjónarmiðið er að samrekstur þessara málaflokka sé æskilegur og í anda vistfræðilegrar hugsunar sem vaxið hafi ásmegin á síðustu 10–20 árum. Hins vegar hafi sameining stofnananna hér á landi ekki skilað þeim árangri sem ætlast var til. Það stafi fyrst og fremst af skorti á pólitískum vilja fyrri ríkisstjórna til að skipa náttúruvernd verðugan sess.

472 127. lþ. 2001–2002, 711. mál, þskj. 1170.

Í ljósi þessara ólíku viðhorfa innan nefndarinnar mun hún ekki setja fram sameiginlega niðurstöðu eða tillögur um þetta atriði.

21.5.3 Aðgreining stjórnsýslu og rannsókna

Nefndin er í meginatriðum sammála um að í stofnanaskipulagi skuli áfram byggt á aðgreiningu stjórnsýsluverkefna og rannsóknastarfs. Telur nefndin að með því móti sé betur tryggt að ekki komi upp hagsmunaárekstrar í starfsemi stofnana. Hins vegar er áréttað að grundvöllur náttúruverndar er skipuleg skráning náttúrunnar, mat á ástandi og vöktun lykilþátta og svæða. Ákvarðanir um aðgerðir þurfa að byggja á þessum grunni sem þarf að vera í sífelldri endurskoðun. Stjórnsýsla náttúruverndar verður að vera í nánum tengslum við rannsóknastarfið svo tryggt sé að ávallt sé byggt á áreiðanlegum upplýsingum um ástand og þróun tegunda, stofna, vistgerða og vistkerfa og um jarðmyndanir og landslag. Því er afar mikilvægt að gætt sé að góðum og virkum tengslum milli stjórnsýslustofnana og þeirra stofnana sem falið er að afla þekkingar og miðla henni.

21.5.4 Tilfærsla verkefna og sameining stofnana

Stjórnsýslustofnanir

Með orðinu stjórnsýsla er hér átt við hefðbundin stjórnsýsluverkefni, svo sem eftirlit, leyfisveitingar, stjórnun og gerð og framkvæmd áætlana. Umhverfisstofnun er meginstjórnsýslustofnun umhverfisráðuneytisins og annast að miklu leyti stjórnsýslu náttúruverndar og umhverfismála. Eins og fram er komið grundvallaðist stofnun hennar árið 2002 á þeirri stefnu að samþætta bæri stjórnsýslu hinna ýmsu málaflokka sem undir umhverfisráðuneytið heyrðu og fela hana einni sterkri stofnun. Talið var að með þessu mætti m.a. auka skilvirkni og hagkvæmni í rekstri.

Á þeim tíma heyrðu Landgræðsla ríkisins og Skógrækt ríkisins undir landbúnaðarráðuneyti en stofnanirnar voru færðar til umhverfisráðuneytis árið 2007. Þessar stofnanir eru í eðli sínu stjórnsýslustofnanir þó þær sinni einnig rannsóknum.[473] Þær annast framkvæmd verkefna sem lúta að gróður- og skógarvernd, eftirlit með nýtingu og meðferð gróðurs og skóga og þeim er falið vald til að taka stjórnvaldsákvarðanir og beita þvingunaraðgerðum.

Fjórða stjórnsýslustofnunin, Vatnajökulsþjóðgarður, hefur nokkra sérstöðu bæði að því er varðar verkefni og stjórnskipulag. Eins og áður er getið var það vegna kröfu frá sveitarfélögum að Vatnajökulsþjóðgarður var stofnaður á grundvelli sérstakra laga í stað þess að um hann færi samkvæmt VII. kafla náttúruverndarlaga.

Í ljósi þeirrar stefnu sem fylgt var við stofnun Umhverfisstofnunar, að sameina sem mest af stjórnsýsluverkefnum á sviði umhverfis- og náttúruverndar og fela einni stofnun, er nærtækt að velta því fyrir sér hvort sameining einhverra eða allra framangreindra stofnana sé heppilegur kostur. Nefndin leggur þó áherslu á að mikilvægt er, þegar þessi mál eru skoðuð, að horfa fyrst og fremst til verkefna og verksviða stofnana og jafnframt að greina vel hlutverk þeirra og eðli. Að baki ákvörðunum um sameiningu stofnana verða að vera skýr markmið og gæta verður að því að styrkleikar þeirra skili sér í nýja sameinaða stofnun.

Það er álit nefndarinnar að skoða ætti ávinning af því að sameina sem mest

473 Sjá umfjöllun um starfsemi þessara stofnana í köflum 21.1.6 og 21.1.7 hér að framan.

verkefni sem fela í sér umsjón og vörslu lands og eftirlit með því. Margar stofnanir koma að þessum verkefnum, t.d. Umhverfisstofnun (friðlýst svæði), Landgræðslan (landgræðslusvæði), Skógrækt ríkisins (skógræktarsvæði og þjóðskógarnir), og Vatnajökulsþjóðgarður. Nefndin álítur að samrekstur þessara verkefna myndi leiða til aukinnar hagræðingar og skilvirkni auk þess sem heildarsýn yfir verkefnið væri meiri sem og faglegur styrkur.

Nefndin er sammála um að óheppilegt sé að stjórn þjóðgarða landsins sé ekki samræmd og telur æskilegt að yfirstjórn þeirra væri í höndum einnar stofnunar sem gæti verið sú sem ofangreind verkefni yrðu felld undir. Á þessu stigi tekur nefndin þó ekki afstöðu til þess hvernig heppilegast væri að útfæra þetta.

Rannsókna- og þjónustustofnanir

Eins og bent er á hér að framan stunda margar stofnanir á vegum ríkisins rannsóknir og vöktun. Sumar þeirra starfa í tengslum við tiltekna auðlindanýtingu, svo sem Hafrannsóknastofnun, Veiðimálastofnun og Orkustofnun. Aðrar þjónusta fyrst og fremst ákveðna starfsemi eða verkefni eins og rannsóknarhlutar Skógræktar ríkisins og Landgræðslu ríkisins, þ.e. skógrækt og landgræðslu. Náttúrufræðistofnun Íslands hefur hér ákveðna sérstöðu. Í lögum nr. 60/1992 er henni falið víðtækt og almennt hlutverk, m.a. að annast skipulega heimildasöfnun um náttúru landsins og hafa yfirlit yfir lykilþætti hennar, byggja upp aðgengilegt gagnasafn með sem fyllstum heimildum um íslenska náttúru, miðla þekkingu, m.a. með útgáfu náttúrufarskorta, og stunda vísindalegar rannsóknir á náttúru Íslands.

Hægt er að líta svo á að rannsóknir sem kostaðar eru af almannafé falli í tvo flokka. Annars vegar er um að ræða rannsóknir sem eru „lögbundnar", þ.e. ákveðnum stofnunum er þá falið að leggja stund á rannsóknir í sérstökum tilgangi eða til að afla tiltekinna gagna eða upplýsinga. Hins vegar er fé veitt til rannsókna sem ekki eru skilyrtar á sama hátt, m.a. með fjárveitingum til rannsóknasjóða. Varðandi þessar síðarnefndu rannsóknir er það grundvallaratriði að rannsóknarfrelsi sé virt og að fjárveitingar séu ekki háðar íþyngjandi skilmálum.

Þegar fjallað er um rannsóknastarfsemi ríkisins sem heyrir undir fyrri flokkinn er mikilvægt að mótuð sé skýr stefna um það hvaða upplýsinga og gagna ríkið tekur að sér að afla til gagns og hagnýtingar fyrir alla landsmenn. Gera má þá kröfu að þeirra sé aflað með sem skilvirkustum og hagkvæmustum hætti og að stofnunum séu lagðar skýrar skyldur á herðar hvað það varðar. Nefndin telur mikilvægt að huga að þessum atriðum þegar fjallað er um rannsóknarstarfsemi ríkisins og það hvort ástæða sé til að sameina einhverjar stofnanir eða flytja verkefni til. Hér þarf meðal annars að huga að því hvaða hlutverki stofnanirnar eigi að gegna í að byggja upp þann gagnagrunn sem náttúruvernd komandi ára þarf að grundvallast á. Nefndin telur að því fylgi ótvíræðir kostir að byggja upp öfluga, miðlæga þekkingarstofnun á sviði náttúrufræða.

Hér að framan var rakið að við setningu laga um Umhverfisstofnun var litið svo á að stofnun hennar fæli í sér fyrsta skref í endurskoðun stofnanauppbyggingar umhverfisráðuneytisins. Tekið var fram að ástæða væri til að skoða í kjölfarið möguleika á sameiningu stofnana sem sinna vöktun, rannsóknum og ráðgjöf en sú starfsemi væri mjög dreifð og aðeins að hluta til unnin á vegum stofnana umhverfisráðuneytisins.

Hér er sérstaklega vert að huga að því að starfsemi Náttúrufræðistofnunar Íslands og Veiðimálastofnunar skarast að verulegu leyti. Hlutverk Náttúrufræðistofnunar sem lýtur að heimildasöfnun og rannsóknum á náttúru landsins nær

einnig til hafs og ferskvatns og lífríkis þess. Samkvæmt lögum nr. 59/2006 er Veiðimálastofnun „rannsóknastofnun á sviði ferskvatnsfiska og lífríkis þeirra". Hér virðist augljós ávinningur af því að leggja saman þekkingu og reynslu stofnananna með sameiningu þeirra. Telur nefndin ástæðu til að íhuga þennan kost í samræmi við þá hugmynd að byggja upp sterka miðlæga þekkingarstofnun á sviði náttúrufræða.

21.5.5 Skýrt hlutverk stofnana

Þegar margar stofnanir starfa að skyldum verkefnum er hætta á að starf þeirra skarist og að um tvíverknað verði að ræða. Í sumum tilvikum er hætt við að tiltekið svið verði útundan vegna skorts á yfirsýn og samþættingu rannsókna meðal stofnananna. Þetta getur auðveldlega átt við um stofnanir sem annast rannsóknir, sem og þær sem annast vöktun en eins og fram kemur í kafla 18.2 virðist verkaskipting þeirra óljós í mörgum tilvikum. Það er auðvitað nauðsynlegt að rannsóknastofnanir hafi svigrúm til að þróa og efla starfsemi sína. En þegar rannsóknastarfsemi ríkisins dreifist á mjög margar stofnanir getur reynst erfitt að hafa yfirsýn yfir starfsemina og þá t.d. hvort skörun er mikil eða hvort of rík áhersla sé lögð á einstök svið á kostnað annarra.

Með aukinni áherslu á vistkerfisnálgun í náttúruvernd verður brýnna að tryggja góða yfirsýn og heildstæðara skipulag verndar. Mikilvægt er að leggja rækt við skipulegar rannsóknir, skráningu og flokkun lífríkis og náttúruminja og að gera heildstæðar áætlanir um vernd, t.d. með neti verndarsvæða.[474] Líklegt er að á næstu áratugum verði miklar breytingar á náttúru Íslands. Gagnvart þeirri þróun er mikilvægt að leggja áherslu á samræmda vöktun og góða yfirsýn.

Hér að framan var áréttuð sú afstaða nefndarinnar að brýnt væri að skilgreina með skýrum hætti verksvið og skyldur þeirra stofnana sem falið er að afla og miðla gögnum á vegum ríkisins. Ríkari áhersla á vistfræðilega nálgun rennir stoðum undir aukið hlutverk Náttúrufræðistofnunar Íslands og telur nefndin að styrkja þurfi stöðu Náttúrufræðistofnunar Íslands sem miðlægrar stofnunar sem annast skipulega heimildasöfnun um náttúru Íslands, byggir upp gagnasöfn og miðlar þekkingu úr þeim. Nefndin álítur jafnframt nauðsynlegt að skilgreina betur hlutverk og skyldur stofnunarinnar, t.d. að því er varðar þau gögn sem henni er falið að afla. Þá telur nefndin mikilvægt að skilgreina með skýrum hætti ábyrgð Náttúrufræðistofnunar Íslands á yfirumsjón vöktunar lykilþátta náttúru Íslands að því marki sem þetta verkefni er ekki sérstaklega falið öðrum stofnunum.[475] Þetta felur í sér að stofnuninni verði falið að gera vöktunaráætlanir og bera ábyrgð á þeim, en að framkvæmd vöktunar verði að verulegu leyti falin öðrum aðilum. Nefndin leggur meðal annars til að náttúrustofur fái aukið hlutverk í þessu sambandi.

Í skýrara hlutverki Náttúrufræðistofnunar að því er varðar yfirumsjón vöktunar sem hér er lagt til felst einnig ábyrgð á reglubundinni birtingu niðurstaðna. Þetta er mikilvægt til að tryggja að upplýsingar um ástand náttúrunnar séu ávallt aðgengilegar stjórnsýslustofnunum og öðrum sem falið er að taka ákvarðanir sem kunna að hafa þar áhrif.

Ábendingar um skýrari afmörkun verksviðs og skyldna stofnana eiga einnig við um stjórnsýslustofnanir. Þetta á ekki síst við um eftirlit. Jafnframt er ástæða til að afmarka betur hlutverk og skyldur stofnana að því er varðar fleiri verkefni,

474 Fjallað er um þessa aðferð í kafla 14.8.

475 Hér verður að hafa í huga vöktunarhlutverk Veðurstofu Íslands samkvæmt lögum nr. 70/2008, hlutverk Umhverfisstofnunar samkvæmt lögum um stjórn vatnamála nr. 36/2011 og vöktunarrannsóknir Hafrannsóknastofnunar.

t.d. má nefna undirbúning náttúruverndaráætlunar og útgáfu náttúruminjaskrár, skráningu náttúruminja og mat á verndargildi.

21.5.6 Stjórnsýsla náttúruverndarmála á landsbyggðinni

Inngangur

Náttúruvernd snýr að gæslu almannahagsmuna, þar á meðal hagsmuna komandi kynslóða, og á síðari árum hefur sífellt meiri áhersla verið lögð á eigið gildi náttúrunnar þegar fjallað er um náttúruvernd. Ekki má þó líta fram hjá því að ákvarðanir sem teknar eru um vernd snerta með sérstökum hætti þá sem næst búa og hafa beina hagsmuni af nýtingu auðlinda náttúrunnar á viðkomandi stað. Það er því mikilvægt að finna jafnvægi milli þeirra hagsmuna sem þarna eru í húfi. Sjálfstjórn sveitarfélaga er tryggð í 78. gr. stjórnarskrárinnar þar sem segir að sveitarfélög skuli sjálf ráða málefnum sínum eftir því sem lög ákveða. Í drögum að frumvarpi til nýrra sveitarstjórnarlaga sem nýlega hafa verið kynnt er m.a. fjallað um þróun og starfsumhverfi sveitarfélaga. Í almennum athugasemdum við frumvarpsdrögin segir: „[...] búa þarf sveitarstjórnum skýrt og skilvirkt starfsumhverfi sem taki tillit til þarfa sveitarstjórna til að sinna staðbundnum hagsmunum en feli um leið í sér skýr skilaboð um að sveitarstjórnir skuli á hverjum tíma starfa þannig að sem best samræmist hagsmunum íbúa sveitarfélagsins og þjóðfélagsins í heild. Á síðustu árum hefur sveitarfélögum fækkað og þau um leið eflst. Tekjustofnar þeirra hafa aukist og þau hafa tekið að sér umfangsmeiri þjónustu við borgarana en áður var, bæði samkvæmt lagaboði og að eigin frumkvæði. Þessi þróun leiðir óhjákvæmilega til þess að ákvarðanir, stefnumótun og fjármál einstakra sveitarfélaga skipta sífellt meira máli fyrir samfélagið í heild. Því er jafnvel mikilvægara nú en áður var að þær almennu reglur sem gilda um stjórn og starfsemi sveitarfélaga tryggi, eftir því sem unnt er, ábyrgð við framkvæmd sveitarstjórnarmála með almannahagsmuni til lengri tíma í huga.“[476]

Sveitarstjórnir gegna veigamiklu hlutverki varðandi skipulagsmál og taka mikilvægar ákvarðanir um landnotkun, bæði með gerð skipulagsáætlana og útgáfu framkvæmdaleyfa. Sum sveitarfélög annast skipulagsgerð á afar stórum landsvæðum. Tilhneiging getur verið til þess, eðli málsins samkvæmt, að sjónarmið og hagsmunir sem varða beint viðkomandi sveitarfélag ráði miklu um ákvarðanir um landnýtingu. Það er hins vegar nauðsynlegt að tryggja að einnig komi til álita almennari sjónarmið og hagsmunir þjóðarinnar í heild, sem og ábyrgð Íslands í alþjóðlegu samhengi. Hér ætti landsskipulag samkvæmt nýjum skipulagslögum að koma að gagni en í því eru samþættar áætlanir opinberra aðila um ýmsa sameiginlega þætti, þar á meðal náttúruvernd.

Efling stjórnsýslu ríkisins á landsbyggðinni

Í ljósi mikilvægis náttúruverndar fyrir almannahag og hagsmuni komandi kynslóða telur nefndin mikilvægt að stjórnsýsla ríkisins á landsbyggðinni verði efld þó sveitarstjórnir hafi áfram með höndum mikilvæg verkefni á sviði náttúruverndar. Hér að framan hefur verið fjallað um brotakennt stofnanaskipulag ríkisins í þessum málaflokki. Sem dæmi var nefnt að þrjár stjórnsýslustofnanir ríkisins á sviði náttúruverndar hafa samtals 15 starfsstöðvar en auk þess er Vatnajökulsþjóðgarður

476 Drög að frumvarpi til sveitarstjórnarlaga. 23. janúar 2011. Sjá slóðina: http://www.innanrikisraduneyti.is/verkefni-raduneytis/endurskodun_svlaga/

rekinn í fjórum rekstrareiningum. Á Egilsstöðum og nágrenni eru til dæmis fjórar stjórnsýslueiningar: Starfsstöð Umhverfisstofnunar, höfuðstöðvar Skógræktar ríkisins og héraðssetur Landgræðslu ríkisins svo og starfsstöð austursvæðis Vatnajökulsþjóðgarðs á Skriðuklaustri. Á Norðurlandi eystra eru sex stjórnsýslueiningar. Það er mat nefndarinnar að hér þurfi að huga að breytingum til að tryggja betri yfirsýn og ná fram meiri skilvirkni og hagræðingu. Áður hefur verið vikið að hugmyndum um sameiningu ríkisstofnana. Hér mætti einnig hugsa sér einhvers konar samrekstur starfsstöðva. Í því sambandi þarf þó að gæta að valdmörkum stjórnvalda og tryggja skýrar heimildir í lögum fyrir framsali valds og verkefna. Til hliðsjónar má hér benda á skipulag í Finnlandi þar sem svæðismiðstöðvar annast verkefni á verkefnasviði ýmissa ráðuneyta, sjá nánar kafla 21.4.3 hér að framan.

Náttúruverndarnefndir

Hlutverk náttúruverndarnefnda er fremur almennt orðað í náttúruverndarlögum. Gert er ráð fyrir að umhverfisráðherra setji um það nánari ákvæði í reglugerð en slík reglugerð hefur ekki enn verið sett.[477] Telur nefndin brýnt að hlutverk náttúruverndarnefnda sé skilgreint með skýrari hætti en nú er. Samkvæmt núgildandi lögum eru nefndirnar fyrst og fremst ráðgefandi og hafa lítið ákvörðunarvald. Þær eru misjafnlega öflugar enda eru sveitarfélög misjafnlega fjölmenn og misvel gengur að fá kunnáttu- og áhugafólk til setu í nefndunum. Einnig er á það að líta að nefndirnar hafa almennt ekki launað starfsfólk sér til aðstoðar. Allt eru þetta atriði sem hafa verður í huga þegar tekin er ákvörðun um hvort fela eigi náttúruverndarnefndum veigameiri verkefni og auknar valdheimildir. Nefndin er þeirrar skoðunar að stefna ætti að meiri samvinnu sveitarfélaga að því er varðar starf náttúruverndarnefnda. Þetta var einnig niðurstaða ársfundar náttúruverndarnefnda og Umhverfisstofnunar sem haldinn var í október 2010.[478] Þessi samvinna gæti t.d. farið fram á grundvelli héraðsnefnda. Með skipulagi sem byggist á stærri landfræðilegum einingum fæst ákveðin fjarlægð sem getur verið kostur við framkvæmd þeirra verkefna sem nefndunum eru falin og eins kann að vera auðveldara að tryggja að þeir sem veljast til setu í nefndunum hafi yfir nauðsynlegri þekkingu að ráða. Í þessu sambandi má t.d. benda á að umdæmi heilbrigðisnefnda landsins er stærra en sem nemur einstökum sveitarfélögum og einnig má hér líta til aukinnar samvinnu sveitarfélaga um starfrækslu byggingarnefnda, sbr. nú heimild 5. mgr. 7. gr. mannvirkjalaga nr. 160/2010.

Náttúruverndarfulltrúi

Nefndin hefur velt fyrir sér þeirri hugmynd að í hverju sveitarfélagi, eða eftir atvikum á vegum nokkurra sveitarfélaga sameiginlega, starfaði náttúruverndarfulltrúi sem annaðist stjórnsýsluverkefni, t.d. eftirlit með framkvæmdum og starfsemi sem áhrif kunna að hafa á náttúru í umdæmi sveitarfélagsins. Staða hans gæti verið hliðstæð stöðu byggingarfulltrúa og á hliðstæðan hátt gætu tengsl hans við náttúruverndarnefnd verið með svipuðum hætti og mælt er fyrir um í mannvirkjalögum um tengsl byggingarfulltrúa við byggingarnefnd. Ef efla á ábyrgð sveitarfélaganna á náttúruverndarmálum væri ástæða til að íhuga slíkt

477 Nánar er fjallað um náttúruverndarnefndir í kafla 21.3.2 hér að framan. Þar er m.a. bent á að ákvæði reglugerðar nr. 205/1973 sem sett var á grundvelli eldri laga gilda um nefndirnar að því marki sem þau eiga stoð í núgildandi lögum.

478 Niðurstöður hópavinnu. Hvert er hlutverk náttúruverndarnefnda? Sjá slóð: http://eldri.ust.is/Natturuvernd/natturuverndanefndir/arsfundir/nr/6878.

fyrirkomulag. Væri þessi leið farin væri eðlilegt að kveðið væri á um hæfisskilyrði náttúruverndarfulltrúa í lögum.

21.5.7 Skipulag rannsókna og vöktunar á landsbyggðinni

Náttúrustofur

Nú eru starfandi sjö náttúrustofur um landið. Nefndin er sammála um að ákvörðun um stofnun þeirra hafi verið mjög af hinu góða og að starfsemi þeirra hafi þróast á afar jákvæðan veg. Eins og fram kemur hér að framan er það afar misjafnt hversu mörg sveitarfélög standa að baki rekstri hverrar stofu og í sumum tilvikum er það aðeins eitt sveitarfélag í stórum landshluta. Nefndin bendir á að það myndi styrkja starfsemi stofanna ef bakhjarl þeirra væri öflugri og að fleiri sveitarfélög stæðu almennt að rekstri þeirra.

Í lögum nr. 60/1992 er gert ráð fyrir samvinnu Náttúrufræðistofnunar Íslands og náttúrustofa. Telur nefndin ástæðu til að útfæra þetta samstarf nánar í lögum og leggur til að íhugað verði að fela náttúrustofunum fleiri afmörkuð verkefni. Þar kæmu ekki síst vöktunarverkefni til greina. Hafa verður þó í huga að stofurnar eru litlar og hafa varla burði til að taka að sér umfangsmikil vöktunarverkefni enn sem komið er að minnsta kosti. Nefndin leggur áherslu á nauðsyn þess að standa vörð um sjálfstæði náttúrustofanna og svigrúm þeirra til að þróast á eigin forsendum. Þó álítur nefndin eðlilegt að hluti þeirra fjármuna sem ríkið leggur þeim til sé skilyrtur og verði varið til skilgreindra verkefna sem tengjast heildarstefnumótun stjórnvalda og forgangsröðun.[479]

Rannsóknarstofnanir ríkisins

Hér að framan hefur verið bent á nauðsyn þess að samhæfa betur starfsemi ríkisstofnana úti um landið. Þetta á einnig við um þær stofnanir sem annast náttúrurannsóknir. Vísast í þessu sambandi til umfjöllunar um sameiningu stofnana hér að framan.

479 Um fjárveitingar til náttúrustofanna er fjallað í kafla 21.3.3.

22

Verkefni stjórnvalda

22. Verkefni stjórnvalda[480]

22.1 Eftirlit

22.1.1 Eftirlit með athöfnum manna og áhrifum þeirra á náttúru

Almennt um eftirlit Umhverfisstofnunar samkvæmt náttúruverndarlögum

Í 6. gr. náttúruverndarlaga nr. 44/1999 er fjallað um hlutverk Umhverfisstofnunar. Samkvæmt 1. mgr. greinarinnar fer stofnunin með eftirlit með framkvæmd laganna en hlutverk hennar er svo nánar útfært í 2. mgr. Ákvæði 1. mgr. kom inn í lögin við stofnun Umhverfisstofnunar, sbr. 23. gr. laga nr. 164/2002 um breytingu á ýmsum lögum vegna verkefna Umhverfisstofnunar, en við setningu þeirra var gert ráð fyrir því að hlutverk Umhverfisstofnunar að því er varðar náttúruvernd yrði hið sama og Náttúruvernd ríkisins hafði þá með höndum.[481]

Samkvæmt b-lið 2. mgr. 6. gr. nvl. er það hlutverk Umhverfisstofnunar að hafa eftirlit með því að náttúru landsins sé ekki spillt með athöfnum, framkvæmdum eða rekstri, að svo miklu leyti sem slíkt eftirlit er ekki falið öðrum með sérstökum lögum. Í ákvæðinu segir að umhverfisráðherra skuli, að höfðu samráði við aðrar stofnanir og aðila sem fara með eftirlit samkvæmt sérstökum lögum, setja í reglugerð nánari ákvæði um eftirlit Umhverfisstofnunar. Þessi reglugerð hefur ekki verið sett og því má segja að ekki sé með öllu ljóst hvað felst í eftirlitsskyldum Umhverfisstofnunar samkvæmt þessu ákvæði.

Af orðalagi framangreinds ákvæðis má ráða að þar sé átt við *eftirlit með beinum athöfnum manna og þeim áhrifum sem þær geta haft á náttúruna*. Slíku eftirliti þurfa að fylgja heimildir til að grípa til aðgerða til að stöðva eða hafa áhrif á þær athafnir sem um ræðir, þ.e. einhvers konar þvingunaraðgerðir. Rétt er að gera greinarmun á þessu eftirliti annars vegar og svo *eftirliti með ástandi náttúrunnar* hins vegar sem ekki þarf þá nauðsynlega að tengjast starfsemi og athöfnum mannsins beint. Þetta síðarnefnda eftirlit felur fremur í sér vöktun ólíkra þátta náttúrunnar og verður nánar fjallað um það síðar í þessum kafla.

Eftirlitsskyldur Umhverfisstofnunar samkvæmt b-lið 2. mgr. 6. gr. takmarkast af öðrum lagaákvæðum sem leggja slíkar skyldur á önnur stjórnvöld. Hér er ekki síst

480 Tekið skal fram að í þessum kafla er ekki fjallað um undirbúning friðlýsinga eða verkefni sem lúta að náttúruminjaskrá og undirbúningi náttúruverndaráætlunar enda er fjallað um þessi verkefni í sérstökum köflum hvítbókarinnar.

481 Sjá athugasemdir við 23. gr. frumvarps þess er varð að lögum nr. 164/2002, 128. lþ. 2002–2003, 405. mál, þskj. 500.

Skjaldbreiður.

um að ræða eftirlit með framkvæmdum sem falið er sveitarstjórnum samkvæmt skipulags- og byggingarlögum.[482]

Tveir aðrir stafliðir 2. mgr. 6. gr. nvl. fjalla um eftirlit sem Umhverfisstofnun er falið. Samkvæmt a-lið annast stofnunin *umsjón, rekstur og eftirlit með náttúruverndarsvæðum* í samræmi við lög og samkvæmt c-lið fer hún með *eftirlit með umferð og umgengni á svæðum í óbyggðum* í samvinnu við önnur stjórnvöld.[483] Síðarnefnda ákvæðið fjallar eins og ákvæði b-liðar um eftirlit með athöfnum manna en ekki er alveg ljóst hvað felst í eftirliti samkvæmt því fyrrnefnda. Orðalagið „í samræmi við lög" bendir til þess að þetta hlutverk sé útfært sérstaklega í öðrum ákvæðum. IV. kafli nvl. hefur yfirskriftina rekstur náttúruverndarsvæða og er þar einnig fjallað um umsjón. Ekki er hins vegar alls kostar ljóst hvaða verkefni falla undir umsjón annars vegar og eftirlit hins vegar. Í 29. gr. er gert ráð fyrir að landverðir og aðrir starfsmenn starfi á náttúruverndarsvæðum og er hlutverk landvarða að sjá um eftirlit og fræðslu.

Í 7. gr. nvl. er fjallað um framkvæmd eftirlits og segir þar í 1. mgr. að Umhverfisstofnun sé heimilt að fela náttúrustofum,[484] náttúruverndarnefndum, einstaklingum og lögaðilum að annast *almennt eftirlit með náttúru landsins*. Um slíkt skal gera samning sem umhverfisráðherra staðfestir. Ekki er nánar skýrt í lögunum hvað felist í almennu eftirliti en sérstök ákvæði eru hins vegar um eftirlit á náttúruverndarsvæðum og framsal þess.[485] Hafa verður í huga að eftirliti sem framangreindum aðilum kann að vera falið samkvæmt 7. gr. nvl. fylgja engar skýrar valdheimildir til að bregðast við því sem eftirlitið kann að leiða í ljós. Verður því að ályktа að í almennu eftirliti samkvæmt greininni sé fyrst og fremst átt við almenna umsjón og að viðbrögð við því sem úrskeiðis kann að fara eigi að felast í því að gera þeim stofnunum eða stjórnvöldum viðvart sem hafa valdheimildir til að grípa til ráðstafana af því tilefni. Einnig að taka við ábendingum frá almenningi og lögaðilum og beina þeim áfram í réttan farveg. Engir samningar hafa verið gerðir á grundvelli 7. gr.

Í 2. og 3. mgr. 7. gr. nvl. er fjallað um sérstakt eftirlit með framkvæmdum og er þar kveðið á um heimild Umhverfisstofnunar til að gera samkomulag við fram-

482 Ákvæði b-liðar 2. mgr. 6. gr. er samhljóða 2. tölul. 5. gr. eldri laga nr. 93/1996 en upphaflega fór Náttúruvernd ríkisins með eftirlit samkvæmt því, þ.e. fram að stofnun Umhverfisstofnunar árið 2003. Í frumvarpi því er varð að lögum nr. 93/1996 eru nefnd helstu lög sem höfðu að geyma sérstök ákvæði um eftirlit og takmörkuðu því umfang þess eftirlits sem Náttúruvernd ríkisins var falið samkvæmt ákvæðinu. Þau lög lutu einkum að mengunarvörnum og hollustuvernd, skipulags- og byggingarmálum og mati á umhverfisáhrifum. Meðal annars er í þessu sambandi vísað til þágildandi skipulagslaga og byggingarlaga og eftirlits byggingarnefnda sveitarfélaganna og skipulagsstjórnar ríkisins. Samkvæmt þessu virðist eftirlit Náttúruverndar ríkisins samkvæmt frumvarpinu ekki hafa náð til framkvæmda sem lutu eftirliti samkvæmt þessum lögum. Mengunarmál voru hins vegar lögð til Umhverfisstofnunar við stofnun hennar með því að hún tók við verkefnum Hollustuverndar ríkisins.

483 Með samvinnu við önnur stjórnvöld er væntanlega vísað fyrst og fremst til lögreglu að því er varðar umferð í óbyggðum. Eftirlit með umgengni í óbyggðum var í höndum náttúruverndarnefnda samkvæmt reglugerð nr. 205/1973. Þó reglugerðin hafi ekki verið felld úr gildi virðast núgildandi lög ekki gera ráð fyrir að nefndirnar sinni eftirliti samkvæmt lögunum nema um það sé gerður sérstakur samningur við Umhverfisstofnun, sbr. 7. gr.

484 Í lögum um Náttúrufræðistofnun Íslands og náttúrustofur nr. 60/1992 er almennt eftirlit með náttúru Íslands nefnt sem eitt af hlutverkum náttúrustofa, einkum í þeim landshluta þar sem náttúrustofan starfar, sbr. e-lið 1. mgr. 11. gr. laganna. Segir jafnframt að Umhverfisstofnun skuli gera samning um slíkt eftirlit við stofurnar sem staðfestur skal af ráðherra.

485 Samkvæmt 29. gr. nvl. er það hlutverk landvarða að sjá um eftirlit og fræðslu á náttúruverndarsvæðum. Samkvæmt 2. mgr. 52. gr. getur Umhverfisstofnun falið þjóðgarðsvörðum eftirlit og umsjón á öðrum svæðum sem stofnunin ber ábyrgð á en þjóðgörðum.

kvæmdaraðila um slíkt eftirlit telji hún það nauðsynlegt. Í samkomulaginu skal taka mið af innra eftirliti framkvæmdaraðila og eftirliti annarra opinberra aðila.

Eftirlit með efnistöku

Í 2. mgr. 48. gr. er sérstaklega fjallað um skyldu Umhverfisstofnunar til eftirlits með efnistöku á landi og er í ákvæðinu vísað til b-liðar 2. mgr. 6. gr. sem fjallað er um hér að ofan sem og framangreindra ákvæða 2. og 3. mgr. 7. gr. Tilvísunin til fyrrnefnda ákvæðisins vekur upp spurningar um umfang eftirlits Umhverfisstofnunar en samkvæmt því er það víkjandi gagnvart eftirliti sem öðrum stjórnvöldum er falið með sérstökum lögum. Þetta á væntanlega við um eftirlit sveitarstjórna með framkvæmdum sem framkvæmdaleyfi hefur verið gefið út fyrir, sjá nánar hér á eftir.

Gera verður ráð fyrir að eftirlit Umhverfisstofnunar á grundvelli 2. mgr. 48. gr. taki einnig til efnistöku úr ám og vötnum þó ekki sé það sérstaklega tekið fram í greininni. Eftirlit Umhverfisstofnunar nær ekki til efnistöku af eða úr hafsbotni, hvorki innan né utan netlaga, samkvæmt gagnályktun frá fyrrnefndu ákvæði. Rétt er þó að hafa í huga að gildissvið nvl. nær yfir íslenskt land, landhelgi og efnahagslögsögu, sbr. 2. gr. nvl.

Almennt er efnistaka á landi og af eða úr hafsbotni innan netlaga háð framkvæmdaleyfi hlutaðeigandi sveitarstjórnar, sbr. 2. mgr. 47. gr. nvl. og 2. mgr. 13. gr. skipulagslaga nr. 123/2010.[486] Í 16. gr. skipulagslaga er fjallað um eftirlit sveitarfélaga og segir þar m.a. að sveitarstjórn hafi eftirlit með því að framkvæmdir séu í samræmi við útgefið framkvæmdaleyfi og eru henni veittar valdheimildir til að fylgja því eftir. Í athugasemdum við greinina í frumvarpi því er varð að lögum nr. 123/2010 segir að greinin sé nýmæli en rétt þyki að kveðið sé á um eftirlit sveitarstjórna með framkvæmdaleyfisskyldum framkvæmdum eins og gert sé um byggingarleyfisskyldar framkvæmdir enda ekki síður þörf á eftirliti með slíkum framkvæmdum.[487] Ekki verður annað ráðið af lögunum en að eftirlit sveitarstjórna taki til framkvæmdaleyfisskyldrar efnistöku eins og annarra framkvæmda.

Um efnistöku á landi og af eða úr hafsbotni innan netlaga gilda einnig lög um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu nr. 57/1998 (auðlindalög). Nýting auðlinda úr jörðu er almennt háð leyfi iðnaðarráðherra hvort sem það er til nýtingar auðlinda í eignarlöndum eða í þjóðlendum, sbr. 6. gr. laganna. Víðtækar undantekningar gilda þó um nýtingu jarðefna en samkvæmt 8. gr. er heimilt án leyfis að rannsaka og hagnýta á eignarlandi berg, grjót, möl, leir, sand, vikur, gjall og önnur slík gos- og steinefni, svo og mold, mó og surtarbrand. Orkustofnun annast eftirlit með leitar- og vinnslusvæðum jarðefna þar sem rannsóknar- eða nýtingarleyfi hefur verið veitt, sbr. 21. gr. Í ákvæðinu er áréttað að um vernd og eftirlit með leitar- og vinnslusvæðum gildi einnig lög um náttúruvernd.

Sérstakar reglur gilda um efnistöku innan Vatnajökulsþjóðgarðs. Í 13. gr. laga um þjóðgarðinn nr. 60/2007 er fjallað almennt um framkvæmdir, þar á meðal efnistöku. Þær eru einungis heimilar ef gert er ráð fyrir þeim í verndaráætlun fyrir þjóðgarðinn og þarf þá ekki sérstakt leyfi samkvæmt lögunum. Eftirlit er í höndum þjóðgarðsvarðar og lýtur það að því að tryggja að við framkvæmdir séu virt ákvæði laganna, reglugerðar um Vatnajökulsþjóðgarð og verndaráætlunar og að farið sé að þeim skilyrðum sem viðkomandi framkvæmd eru sett í verndaráætlun. Segir

486 Leyfisskyldan nær þó ekki til minni háttar efnistöku eiganda eða umráðamanns eignarlands til eigin nota nema um sé að ræða jarðmyndanir og vistkerfi sem njóta verndar skv. 37. gr. náttúruverndarlaga.

487 138. lþ. 2009–2010, 425. mál, þskj. 742.

jafnframt í greininni að ákvæði náttúruverndarlaga gildi að öðru leyti um framkvæmdir í Vatnajökulsþjóðgarði. Í athugasemd við greinina í frumvarpi því er varð að lögum nr. 60/2007 segir m.a. að ákvæði náttúruverndarlaga gildi um efnistöku í Vatnajökulsþjóðgarði að öðru leyti en því að ekki þurfi að leita umsagnar Umhverfisstofnunar áður en framkvæmdaleyfi fyrir slíkri efnistöku sé veitt ef gert sé ráð fyrir henni í verndaráætlun. Umhverfisstofnun hafi ekki eftirlit með slíkri efnistöku heldur þjóðgarðsyfirvöld. Hins vegar gildi almenn ákvæði náttúruverndarlaga um frágang efnistökusvæðis og áætlun um efnistöku innan Vatnajökulsþjóðgarðs.[488]

Við þetta má bæta að samkvæmt 33. gr. *lax- og silungsveiðilaga* nr. 61/2006 er sérhver framkvæmd í eða við veiðivatn, allt að 100 metrum frá bakka, sem áhrif getur haft á fiskigengd þess, afkomu fiskstofna, aðstæður til veiði eða lífríki vatnsins að öðru leyti, háð leyfi Fiskistofu. Þetta þýðir að öll efnistaka úr eða við veiðiár og veiðivötn er háð slíku leyfi. Eftirlit samkvæmt lögunum er í höndum lax- og silungsveiðisviðs Fiskistofu, sbr. 1. mgr. 4. gr. laganna.

Efnistaka af eða úr hafsbotni utan netlaga fer samkvæmt lögum um eignarrétt íslenska ríkisins að auðlindum hafsbotnsins nr. 73/1990. Ekki eru bein ákvæði um eftirlit í lögunum en gert ráð fyrir að mælt sé fyrir um eftirlit í reglugerð sem iðnaðarráðherra skal setja samkvæmt 5. gr. Reglugerðin hefur ekki verið sett og því alls óljóst hvernig þessu eftirliti skal háttað. Gera verður ráð fyrir að það sé í verkahring Orkustofnunar, sbr. 6. tölul. 2. gr. laga um Orkustofnun nr. 87/2003. Samkvæmt lögum um leit, rannsóknir og vinnslu kolvetnis nr. 13/2001 fer Orkustofnun með eftirlit með leyfisskyldum framkvæmdum samkvæmt lögunum. Orkustofnun skal jafnframt starfrækja og leiða starf samráðshóps eftirlitsaðila vegna leitar, rannsókna og vinnslu kolvetnis við Ísland.[489] Hlutverk samráðshópsins er m.a. að samræma opinbert eftirlit vegna leitar, rannsókna og vinnslu kolvetnis við Ísland. Gert er ráð fyrir að kveðið skuli nánar á um samráðshópinn í reglugerð. Samkvæmt upplýsingum frá iðnaðarráðuneyti hefur samráðshópurinn ekki enn verið skipaður og ekki er að sjá að reglugerðin hafi verið sett.

Eftirlit með innflutningi, ræktun og dreifingu lifandi lífvera

Hlutverk umhverfisráðherra samkvæmt 41. gr. nvl. takmarkast af ákvæðum annarra laga sem fjalla um innflutning, ræktun og dreifingu lifandi lífvera, þar á meðal laga nr. 54/1990 um innflutning dýra.

Innflutningur dýra er að mestu leyti á verkefnasviði sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytis og er það ráðherra sjálfur sem veitir leyfi til innflutnings á nýjum dýrategundum eða erlendum stofnum tegunda sem hér eru fyrir, sbr. 5. gr. laga nr. 54/1990. Ekki er sérstaklega kveðið á um eftirlit í þeim lögum og ekki hefur verið sett sérstök reglugerð um fyrrnefndan innflutning.

Umhverfisráðherra hefur sett reglugerð um innflutning, ræktun og dreifingu útlendra plöntutegunda, sbr. rg. nr. 583/2000, og sækir hún stoð til 41. gr. nvl. Í 12. gr. reglugerðarinnar er Náttúruvernd ríkisins, nú Umhverfisstofnun, falið eftirlit með því að ákvæði reglugerðarinnar séu virt. Náttúrufræðistofnun Íslands ber hins vegar ábyrgð á því að allar útlendar plöntutegundir sem fluttar eru inn til landsins séu skrásettar og er öllum sem flytja inn útlendar plöntutegundir skylt að tilkynna stofnuninni um það.

488 133. lþ. 2006–2007, 395. mál, þskj. 439.

489 Í samráðshópnum skulu sitja 11 fulltrúar skipaðir af Brunamálastofnun, Flugmálastjórn Íslands, Geislavörnum ríkisins, Hafrannsóknastofnuninni, Landhelgisgæslu Íslands, Náttúrufræðistofnun Íslands, Orkustofnun, Siglingastofnun Íslands, Skipulagsstofnun, Umhverfisstofnun og Vinnueftirliti ríkisins.

Ekki hefur verið sett reglugerð um innflutning, ræktun og dreifingu útlendra dýrategunda á grundvelli 41. gr. náttúruverndarlaga og því ríkir ákveðin óvissa um það hvaða stjórnvöld beri ábyrgð á eftirliti með þeirri starfsemi.

Eftirlit með notkun erfðabreyttra lífvera

Samkvæmt 2. mgr. 5. gr. laga um erfðabreyttar lífverur nr. 18/1996 hefur Umhverfisstofnun yfirumsjón með framkvæmd laganna og stjórnar eftirliti með starfsemi samkvæmt lögunum og reglugerðum settum með stoð í þeim. Umhverfisráðherra getur þó með reglugerð, að fenginni umsögn velferðar-, menntamála- og landbúnaðarráðherra, falið öðrum stjórnvöldum að fara með hluta eftirlitsins undir yfirumsjón Umhverfisstofnunar, sbr. 3. mgr. sömu greinar.

Eftirlit með veiðum

Í III. kafla laga um vernd, friðun og veiðar á *villtum fuglum og villtum spendýrum* nr. 64/1994 er fjallað um umsjón. Í 3. gr. er m.a. fjallað um stjórn og framkvæmd veiða í þeim tilvikum sem ákveðið er að aflétta friðun. Segir þar að Umhverfisstofnun skuli gera tillögur til umhverfisráðherra um stjórn og framkvæmd veiða á stofnum villtra fugla og spendýra, að höfðu samráði við Náttúrufræðistofnun Íslands. Gert er ráð fyrir að nánar sé kveðið á um þetta í reglugerðum, sbr. 2. mgr. 7. gr. Í köflunum er ekki sérstaklega fjallað um eftirlit með veiðum en í tilteknum greinum laganna er vikið að eftirliti með veiðum tiltekinna dýra.

Eftirlit með hreindýraveiðum er í höndum Umhverfisstofnunar og skal hún ráða til þess eftirlitsmenn.[490] Það er í verkahring sveitarfélaga að sjá um refa- og minkaveiðar en eftirlit með því að sveitarfélög sinni þessu er í höndum Umhverfisstofnunar.[491] Ekki er skýrt kveðið á um eftirlit með fuglaveiðum, hvorki í lögum nr. 64/1994 né í reglugerð um fuglaveiðar nr. 456/1994 með síðari breytingum.

Lög nr. 64/1994 taka ekki til sela og hvala, sbr. 2. mgr. 2. gr. enda þótt gildissvið þeirra miðist við efnahagslögsögu landsins. Um hvalveiðar gilda lög nr. 26/1949 með síðari breytingum en um eftirlit með veiðunum er fjallað í 10. gr. reglugerðar nr. 163/1973, sbr. rg. nr. 862/2006. Fer Fiskistofa og eftirlitsmenn á hennar vegum með eftirlitið. Ekki hafa verið sett almenn lög um selveiðar eða friðun og verndun sela hér við land. Stök ákvæði um selveiðar er að finna í þrennum lögum, tilskipun um veiði á Íslandi frá 1849, lögum um selaskot á Breiðafirði og uppidráp nr. 30/1925 og lögum um útrýmingu sels í Húnaósi nr. 29/1937. Engin ákvæði eru um eftirlit með selveiðum í þessum lögum.

Samkvæmt 1. mgr. 4. gr. lax- og silungsveiðilaga nr. 61/2006 fer lax- og silungsveiðisvið Fiskistofu með eftirlit samkvæmt lögunum. Mælt er fyrir um að Fiskistofa skipi eftirlitsmenn með veiði þar sem þurfa þyki enda æski þess veiðifélag eða veiðiréttarhafar, sbr. 4. gr. a. Á sama hátt skipar Fiskistofa eftirlitsmann með klaköflun þar sem þurfa þykir og henni er heimilt að skipa eftirlitsmenn með því að bann við laxveiðum í sjó sé virt.

Fiskistofa hefur einnig eftirlit með fiskveiðum í sjó, sbr. lög um Fiskistofu nr. 36/1992, og hefur í því skyni sérstaka eftirlitsmenn í sinni þjónustu. Hún hefur m.a. eftirlit með framkvæmd laga um stjórn fiskveiða nr. 116/2006, laga um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands nr. 79/1997 og laga um umgengni við nytjastofna sjávar nr. 57/1996. Þá hefur Fiskistofa eftirlit með framkvæmd laga um fiskeldi nr. 71/2008.

490 Sbr. 4. mgr. 17. gr. laga nr. 64/1994 og reglugerð nr. 486/2003, sbr. rg. 636/2010.
491 Sjá 12. og 13. gr. laga nr. 64/1994 og reglugerð um refa- og minkaveiðar nr. 437/1995, sbr. rg. 207/1997.

Eftirlit með umferð

Eins og áður segir er það eitt af verkefnum Umhverfisstofnunar samkvæmt 2. mgr. 6. gr. nvl. að hafa eftirlit með umferð og umgengni á svæðum í óbyggðum í samvinnu við önnur stjórnvöld. Með reglugerð um takmarkanir á umferð í náttúru Íslands nr. 528/1005 hafa verið settar reglur um akstur og umferð og hefur Umhverfisstofnun eftirlit með framkvæmd hennar. Í tengslum við heimild Umhverfisstofnunar til að takmarka umferð í óbyggðum, sbr. 19. gr. nvl., er kveðið á um skyldu hennar til að gera á hverju hausti úttekt á ástandi svæða í óbyggðum og gefa ráðherra skýrslu um niðurstöður hennar. Slíkar skýrslur munu þó aldrei hafa verið gerðar.

Um umferð um vötn er í 18. gr. nvl. vísað til ákvæða vatnalaga nr. 15/1923. Í frumvarpi til laga um breytingar á þeim lögum sem nú liggur fyrir Alþingi[492] virðist gert ráð fyrir að umhverfisráðherra fari með framkvæmd þeirra ákvæða laganna sem fjalla um umferð um vötn, sbr. 73. gr. frumvarpsins, og að honum sé heimilt að fela Umhverfisstofnun stjórnsýslu, sbr. 85. gr. þess.

22.1.2 Eftirlit með því að almannaréttur sé virtur

Í reglugerð um náttúruvernd nr. 205/1973 sem sett var á grundvelli náttúruverndarlaga nr. 47/1971 var náttúruverndarnefndum falið víðtækt eftirlitshlutverk. Meðal þeirra verkefna sem talin eru upp í 3. gr. reglugerðarinnar er að fylgjast með því að gætt sé ákvæða 20. gr. náttúruverndarlaga um frjálsa umferð fótgangandi manna. Tilvitnuð grein fjallaði um bann við því að setja byggingar, girðingar eða önnur mannvirki á sjávarströnd eða á vatnsbakka og árbakka þannig að það hindraði frjálsa umferð fótgangandi manna, sbr. 1. mgr. 23. gr. núgildandi laga. Náttúruverndarlög nr. 44/1999 virðast ekki gera ráð fyrir að náttúruverndarnefndir sinni eftirliti samkvæmt lögunum nema um það sé gerður sérstakur samningur við Umhverfisstofnun, sbr. 7. gr. Má því álykta að framangreint ákvæði reglugerðarinnar hafi ekki lagastoð lengur. Verður því að gera ráð fyrir að eftirlit með því að almannaréttur sé virtur sé í verkahring Umhverfisstofnunar þó ekki sé beinlínis fjallað um það í 2. mgr. 6. gr.

22.1.3 Eftirlit með ástandi og meðferð gróðurs

Í nokkrum ákvæðum náttúruverndarlaga er sérstaklega kveðið á um eftirlit Umhverfisstofnunar með ástandi tiltekinna þátta náttúrunnar án þess að það virðist tengjast mannlegum athöfnum beint. Það er því spurning hvort þessi verkefni feli fremur í sér vöktun en eftirlit í þeim skilningi sem fjallað hefur verið um hér að ofan.

Samkvæmt 2. mgr. 39. gr. skal Umhverfisstofnun ásamt Landgræðslu ríkisins vinna að gróðurvernd og hafa eftirlit með ástandi gróðurs. Þó má fela gróðurverndarnefndum þetta eftirlit að fengnu samþykki umhverfisráðherra og sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra. Eins og fram er komið eru gróðurverndarnefndir almennt ekki lengur starfandi í landinu. Í 3. mgr. sömu greinar segir að Umhverfisstofnun skuli ásamt Skógrækt ríkisins vinna að verndun og eftirliti með náttúrulegum birkiskógum og skógum til útivistar.

Framangreind ákvæði 2. og 3. mgr. 39. gr. nvl. eru efnislega samhljóða ákvæð-

492 Sjá 561. mál, þskj. 949.

um sem var bætt við nvl. nr. 47/1971 með breytingarlögum nr. 47/1990. Verkefnin voru hins vegar á þeim tíma lögð til Náttúruverndarráðs og miðuðu breytingarlögin að því að auka þátt umhverfisráðuneytis og undirstofnana þess í gróður- og skógvernd, en á þessum tíma heyrðu Landgræðsla ríkisins og Skógrækt ríkisins undir landbúnaðarráðuneyti.[493] Í nvl. nr. 93/1996 voru þessi verkefni svo færð frá Náttúruverndarráði til Náttúruverndar ríkisins.

Um gróðureftirlit Landgræðslu ríkisins er nánar fjallað í lögum um landgræðslu nr. 17/1965 og lýtur það einkum að nýtingu gróðurs og þá aðallega í landbúnaði. Þannig segir í 18. gr. laganna að Landgræðsla ríkisins skuli hafa gát á meðferð á gróðri landsins og vinna gegn því, að hann eyðist fyrir ofnotkun eða aðra óskynsamlega meðferð. Hún skal einnig fylgjast með því, að landspjöll séu ekki unnin að óþörfu, og segja fyrir um, hvernig þau skuli bæta. Lögin um landgræðslu eru komin til ára sinna og mun vera stefnt að endurskoðun þeirra á næstunni. Sama er að segja um skógræktarlög sem eru að stofni til frá árinu 1955. Samkvæmt lögunum er eftirlit yfirleitt í höndum skógarvarða og er það orðað svo að þeir skuli hafa eftirlit með meðferð skóga og kjarrs á þeim svæðum sem þeim eru falin.

Eins og áður segir fer Umhverfisstofnun með umsjón og eftirlit náttúruverndarsvæða, sbr. a-lið 2. mgr. 5. gr. nvl., sbr. og IV. kafla laganna.

22.2 Umsjón náttúruverndarsvæða og gerð verndaráætlana

22.2.1 Svæði í umsjón Umhverfisstofnunar

Eitt af meginhlutverkum Umhverfisstofnunar er umsjón, rekstur og eftirlit með náttúruverndarsvæðum í samræmi við lög, sbr. a-lið 2. mgr. 6. gr. nvl. Þetta verkefni er útfært í IV. kafla laganna og er hlutverk Umhverfisstofnunar varðandi umsjón svæðanna áréttað í 28. gr. Til náttúruverndarsvæða teljast friðlýst svæði, þ.e. þjóðgarðar, friðlönd, fólkvangar, náttúruvætti, búsvæði ásamt öðrum svæðum og náttúrumyndunum sem eru á náttúruminjaskrá og afmörkuð svæði á landi og sjó sem njóta verndar samkvæmt öðrum lögum vegna náttúru og landslags. Umhverfisráðherra getur einnig falið stofnuninni umsjón með öðrum svæðum sem sérstök þykja sakir landslags, gróðurfars eða dýralífs, sbr. 2. mgr. 28. gr. Þá er stofnuninni jafnframt falin umsjón með gerð verndaráætlana fyrir náttúruverndarsvæði, sbr. d-lið 2. mgr. 6. gr.

Friðlýst svæði á landinu eru 102 talsins.[494] Samkvæmt upplýsingum frá Umhverfisstofnun hefur stofnunin nú umsjón með 62 svæðum ef ekki eru með taldir fólkvangar eða önnur verndarsvæði sem eru í umsjón sveitarfélaga eða lögaðila. Umhverfisstofnun fer með umsjón eins þjóðgarðs, þ.e. Snæfellsjökulsþjóðgarðs. Stofnunin annast enn fremur umsjón með náttúruvernd á verndarsvæði því sem lög um vernd Mývatns og Laxár í Suður-Þingeyjarsýslu nr. 97/2004 taka til og ber ábyrgð á því að gerð sé verndaráætlun fyrir það. Hlutverk Umhverfisstofnunar samkvæmt lögum um vernd Breiðafjarðar nr. 54/1995 er fremur óljóst, sjá nánar kafla 22.2.5, en gerð verndaráætlunar samkvæmt lögunum er í höndum Breiðafjarðarnefndar í samráði við sveitarfélög.

Nokkrar ráðgjafarnefndir fyrir friðlýst svæði eru starfandi og byggir tilvist þeirra

493 Sjá frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 47, 16. apríl 1971, lögum nr. 20, 30. apríl 1986, um Siglingamálastofnun ríkisins og ýmsum lögum er varða yfirstjórn umhverfismála. 112. lþ. 1989, 128. mál, þskj. 132.

494 *Ástand friðlýstra svæða.* Umhverfisstofnun, nóvember 2010.

á texta í auglýsingum um friðlýsingu viðkomandi svæða en ekki er fjallað sérstaklega um slíkar nefndir í lögum um náttúruvernd, sjá hér kafla 21.1.12. Hlutverk þessara nefnda er misjafnt eftir orðalagi auglýsinganna en í flestum tilfellum eru þær Umhverfisstofnun til ráðgjafar um málefni hins friðlýsta svæðis, s.s. í tengslum við leyfisveitingar vegna framkvæmda, fræðslumál og aðgengi.

Í skýrslu Umhverfisstofnunar til umhverfisráðuneytisins frá hausti 2010 er gefið yfirlit yfir ástand 17 náttúruverndarsvæða sem að mati stofnunarinnar þarf að veita sérstaka athygli og hlúa að.[495] Þar af eru níu þar sem ástandið er þannig að bregðast þarf við án tafar. Öll svæðin eru vinsælir ferðamannastaðir og er það ekki síst ágangur ferðafólks sem gerir það að verkum að ástæða er til að bregðast við. Ekki virðist hafa verið gerð verndaráætlun fyrir neinn þessara staða og í skýrslunni er bent á nauðsyn þess að það sé gert.

22.2.2 Gerð verndaráætlana

Eitt af hlutverkum Umhverfisstofnunar er að hafa umsjón með gerð verndaráætlana fyrir náttúruverndarsvæði. Eins og bent hefur verið á hafa náttúruverndarlög ekki að geyma bein ákvæði um gerð verndaráætlana nema fyrir þjóðgarða og engin fyrirmæli eru í lögunum um efni þessara áætlana. Öllu skýrari ákvæði eru í lögum um Vatnajökulsþjóðgarð nr. 60/2007 en í 12. gr. þeirra segir að í verndaráætlun skuli gera grein fyrir markmiðum verndar á einstökum svæðum innan þjóðgarðsins, einstökum verndaraðgerðum, landnýtingu og mannvirkjagerð, vegum, reiðstígum, göngubrúm og helstu gönguleiðum, umferðarrétti almennings, aðgengi ferðamanna að svæðinu og veiðum.

Einungis eru í gildi verndaráætlanir fyrir þrjú af þeim fjölmörgu náttúruverndarsvæðum sem eru í umsjón Umhverfisstofnunar, þ.e. Snæfellsjökulsþjóðgarð, Hverastrýtur í Eyjafirði og Mývatn og Laxá en verndaráætlun fyrir síðastnefnda svæðið var staðfest nú í vor. Nú er unnið að gerð verndaráætlana fyrir Surtsey, friðland að Fjallabaki og Hornstrandir. Breiðafjarðarnefnd annast gerð verndaráætlunar fyrir Breiðafjörð og var gerð áætlun til árið 2001 sem einungis gilti í fimm ár. Ný áætlun mun vera í vinnslu.

Hjá Umhverfisstofnun er nú unnið að gerð rammaverndaráætlunar fyrir friðlýst svæði. Að mati stofnunarinnar eiga verndaráætlanir að fela í sér stefnu sem inniheldur markmið, leiðarljós og framtíðarsýn þeirra friðlýstu svæða sem áætlunin nær yfir. Í verndaráætlun skuli koma fram lýsing á því svæði sem verndin nær til, verndargildi þess og hvernig stefnt skuli að verndun og viðhaldi svæðisins til framtíðar þannig að verndargildið skerðist ekki. Á þeirri stefnu sem sett sé fram í verndaráætlun skuli allar ákvarðanir stjórnenda og starfsmanna svæðisins byggjast. Þetta leiði til markvissari ákvarðanatöku sem byggist á þekkingu og yfirsýn á málefnum svæðisins ásamt því að mótaðar séu skilvirkar aðferðir til þess að skila svæðunum og sérstöðu þeirra til framtíðarkynslóða. Verndaráætlanir marki einnig stefnu um vöktun friðlýstra svæða enda er nauðsynlegt að fylgst sé með breytingum sem verða á náttúrufari friðlýstra svæða, jafnt af manna völdum sem af náttúrulegum orsökum. Stofnunin bendir á að verndaráætlanir séu í eðli sínu skjöl sem þurfi að vera í stöðugri endurskoðun vegna aukinnar þekkingar á náttúrunni og þeim kerfum og ferlum sem þar ríkja. Verndaráætlanir séu því tól sem

495 Yfirlitið virðist byggt á skýrslum landvarða og öðrum upplýsingum sem stofnunin hefur undir höndum. Í skýrslunni er tekið fram að ekki hafi farið fram vísindaleg úttekt á ástandi svæðanna.

geti aukið sýn og skilning almennings og hagsmunaaðila um náttúruvernd og nauðsyn hennar.

22.2.3 Umsjón falin öðrum

Umhverfisstofnun er heimilt að fela einstaklingum eða lögaðilum umsjón og rekstur náttúruverndarsvæða að þjóðgörðum undanskildum, sbr. 30. gr. nvl. Um þetta skal gera sérstakan samning þar sem kveðið er á um réttindi og skyldur samningsaðila, mannvirkjagerð á svæðunum og aðrar framkvæmdir, landvörslu, menntun starfsmanna, móttöku ferðamanna og fræðslu, svo og gjaldtöku. Umhverfisstofnun hefur eftirlit með því að umsjónar- og rekstraraðili uppfylli samningsskuldbindingar. Nokkrir slíkir samningar eru í gildi, sjá eftirfarandi töflu.

Svæði	Samningsaðili	Gildistími
Árnahellir (náttúruvætti) Augl. nr. 591/2002	Hellarannsóknafélagið	10 ár frá 25. júlí 2002
Dettifoss, Selfoss og Hafragilsfoss (náttúruvætti) Augl. nr. 457/1996	Vatnajökulsþjóðgarður	Ekki tilgreint frá 6. júní 2008
Dimmuborgir (náttúruvætti)	Landgræðsla ríkisins	5 ár frá 22. júní 2011
Dyrhólaey (friðland) Augl. nr. 101/1978	Mýrdalshreppur	5 ár frá 8. júní 2011
Einkunnir (fólkvangur) Augl. nr. 480/2006	Borgarbyggð	Frá 19. maí 2006, endurskoðun að 5 árum liðnum
Friðland Svarfdæla Augl. nr. 443/1980	Dalvíkurbyggð	5 ár frá 19. maí 2011
Gálgahraun (friðland) Augl. 877/2009	Hafnarfjarðarbær	10 ár frá 6. október 2009
Hálsar í Djúpavogshreppi (búsvæðavernd) Augl. nr. 266/2011	Sveitarfélagið Djúpivogur	5 ár frá 10. febrúar 2011
Herðubreiðarlindir (friðland) Augl. nr. 272/1974	Vatnajökulsþjóðgarður	ekki tilgreint frá 6. júní 2008
Hvanneyri og Andakíll (búsvæðavernd) Augl. nr. 338/2011	Landbúnaðarháskólinn á Hvanneyri	10 ár frá 3. febrúar 2011
Hvannalindir (friðland) Augl. nr. 32/1973	Vatnajökulsþjóðgarður	Ekki tilgreint frá 6. júní 2008
Jörundur í Lambahrauni (náttúruvætti) Augl. nr. 333/1985	Hellarannsóknafélagið	10 ár frá 25. júlí 2002
Kalmanshellir (náttúruvætti)	Eigendur Kalmanstungu	10 ár frá 19. ágúst 2011
Kringilsárrani (friðland) Augl. nr. 181/2003	Vatnajökulsþjóðgarður	Ekki tilgreint frá 6. júní 2008
Lónsöræfi (friðland) Augl. nr. 31/1977	Vatnajökulsþjóðgarður	Ekki tilgreint frá 6. júní 2008
Skerjafjörður (búsvæðavernd) Augl. nr. 878/2009	Garðabær	10 ár frá 6. október 2009
Vatnshornsskógur (friðland) Augl. nr. 164/2009	Skógrækt ríkisins	10 ár frá 6. júní 2008
Vífilsstaðavatn (friðland) Augl. nr. 1064/2007	Garðabær	10 ár frá 6. október 2009

Loðmundur í Kerlingarfjöllum.

Svo sem sjá má af töflunni hefur Vatnajökulsþjóðgarði með samningi verið falin umsjón og rekstur nokkurra friðlýstra svæða sem liggja utan við mörk sjálfs þjóðgarðsins.[496] Samningurinn er gerður á grundvelli 30. gr. nvl. og um þessi svæði gilda því náttúruverndarlög en ekki lög um Vatnajökulsþjóðgarð. Með samningnum lýsir Vatnajökulsþjóðgarður því yfir að hann muni framfylgja friðlýsingarskilmálum eins og þeim sé lýst í viðeigandi auglýsingum. Ákvæði samningsins eru hins vegar fátækleg um valdmörk og verkaskiptingu, t.d. er ekki fjallað um gerð verndaráætlana í samningnum. Aðrir samningar eru almennt skýrari að því er varðar verkaskiptingu og valdmörk og þar jafnan kveðið á um að samningsaðili sjái um daglega umsjón og rekstur verndarsvæðis en að málefnum sem upp kunni að koma og kalli á sérstakar ráðstafanir eða stjórnvaldsákvarðanir beri að vísa til Umhverfisstofnunar.

22.2.4 Þjóðgarðurinn á Þingvöllum og Vatnajökulsþjóðgarður

Þjóðgarðurinn á Þingvöllum er undir stjórn Þingvallanefndar, sbr. 1. mgr. 2. gr. laga nr. 47/2004, en nefndin er stjórnsýslunefnd, kosin af Alþingi, og heyrir undir forsætisráðuneyti. Nefndinni eru samkvæmt lögunum falin margvísleg verkefni, þar á meðal að semja reglugerð um þjóðgarðinn, verndun og meðferð hans og að taka ákvarðanir um kaup eða eignarnám á fasteignum með samþykki forsætisráðherra. Samkvæmt 5. gr. laganna eru allar framkvæmdir sem fela í sér jarðrask sem og mannvirkjagerð háð samþykki Þingvallanefndar. Séu framkvæmdir einnig háðar byggingarleyfi sveitarstjórnar skal málsmeðferð vera samkvæmt því sem kveðið er á um í reglugerð um þjóðgarðinn nr. 848/2005 en ekki er kveðið á um sambærilegar reglur vegna framkvæmda sem háðar eru framkvæmdaleyfi. Framkvæmdir í Þingvallaþjóðgarði eru ekki undanþegnar leyfisskyldu samkvæmt 38. gr. nvl. og verður því jafnframt að afla leyfis Umhverfisstofnunar fyrir þeim.

Í lögum um Þingvallaþjóðgarð eru engin skýr ákvæði um eftirlit Þingvallanefndar en samkvæmt 3. gr. reglugerðar nr. 848/2005 er það í verkahring hennar að hafa eftirlit með framkvæmdum innan þjóðgarðsins. Lögin hafa ekki að geyma

496 Svæðin eru: Dettifoss, Selfoss og Hafragilsfoss og nágrenni í Öxarfjarðarhreppi, Herðubreiðarfriðland, Askja í Ódáðahrauni, Hvannalindir, Lónsöræfi og Kringilsárrani. Eitt svæðanna, Askja í Ódáðahrauni, hefur síðan verið innlimað í þjóðgarðinn sjálfan.

neinar heimildir til viðbragða sé brotið gegn ákvæðum laganna eða reglugerðarinnar. Óljóst er hver valdmörk Þingvallanefndar og Umhverfisstofnunar eru hvað þetta varðar. Þjóðgarðurinn á Þingvöllum er ekki með skýrum hætti undanþeginn ákvæðum VII. kafla náttúruverndarlaga eins og Vatnajökulsþjóðgarður, sbr. 4. mgr. 51. gr. Má því gera ráð fyrir að ákvæði kaflans sem og laganna í heild gildi um þjóðgarðinn um þau atriði sem ekki er fjallað um í sérlögunum um hann. Í lögum um þjóðgarðinn eru engin ákvæði um gerð verndaráætlunar en samkvæmt 3. mgr. 52. gr. nvl. er gert ráð fyrir að Umhverfisstofnun geri tillögur um verndaráætlun fyrir þjóðgarða. Ekki virðist hafa verið gerð verndaráætlun að frumkvæði Umhverfisstofnunar fyrir þjóðgarðinn á Þingvöllum. Árið 2004 var hins vegar á vegum Þingvallanefndar birt stefnumörkun fyrir þjóðgarðinn sem gildir til 2024. Þar er sett fram framtíðarsýn og stefna sem snýr m.a. að verndarþáttum þjóðgarðsins.[497] Ekki er ljóst hvort stefnumörkuninni er ætlað að koma í stað verndaráætlunar en samspil laga virðist hér ekki fyllilega skýrt.

Vatnajökulsþjóðgarður lýtur sérstakri stjórn eins og áður er komið fram og hefur hún umsjón með náttúruvernd í þjóðgarðinum. Stjórnin hefur einnig yfirumsjón með gerð tillögu að verndaráætlun og reglugerðar fyrir þjóðgarðinn en verndaráætlun skal unnin í samráði við Umhverfisstofnun og Náttúrufræðistofnun Íslands. Umhverfisráðherra staðfesti stjórnunar- og verndaráætlun fyrir Vatnajökulsþjóðgarð 28. febrúar 2011.

Verndaráætlun hefur mikla þýðingu samkvæmt lögum um Vatnajökulsþjóðgarð nr. 60/2007 og eru sveitarstjórnir m.a. bundnar af efni hennar við gerð skipulagsáætlana, sbr. 13. gr. laganna. Áætlunin er ráðandi um það hvaða framkvæmdir eru heimilar í þjóðgarðinum og þarf ekki sérstakt leyfi þjóðgarðsyfirvalda fyrir framkvæmdum sem hún gerir ráð fyrir. Framkvæmdir í Vatnajökulsþjóðgarði eru einnig undanþegnar leyfi Umhverfisstofnunar samkvæmt 38. gr. nvl. Þær kunna hins vegar að vera háðar byggingar- eða framkvæmdaleyfi samkvæmt mannvirkjalögum eða skipulagslögum og gilda þau lög um þá leyfisveitingu. Gert er ráð fyrir að ákvæði náttúruverndarlaga gildi um framkvæmdir í Vatnajökulsþjóðgarði að því marki sem þau samræmast ákvæðum laga nr. 60/2007 og að því marki sem ekki eru sérstök ákvæði í þeim lögum. Þetta kemur fram í athugasemdum við 13. gr. og 23. gr. í frumvarpi því er varð að lögum nr. 60/2007.

Í verkahring stjórnar Vatnajökulsþjóðgarðs er einnig eftirlit með framkvæmd reglna þjóðgarðsins, sbr. 6. gr. laga nr. 60/2007. Í athugasemdum við greinina í frumvarpinu segir að ábyrgð á eftirliti með framkvæmd laganna sé þannig í höndum stjórnar en um daglega framkvæmd á eftirliti innan þjóðgarðsins sjái þjóðgarðsverðir. Í 18. gr. er fjallað um eftirlit þjóðgarðsvarða en það snýr að því að ákvæði laganna séu virt sem og reglugerða sem settar eru samkvæmt þeim og verndaráætlunar fyrir Vatnajökulsþjóðgarð. Í greininni segir einnig að þjóðgarðsverðir annist samskipti við lögreglu og önnur eftirlitsstjórnvöld vegna brota á lögunum og reglugerðum sem settar eru samkvæmt þeim. Þetta samræmist því að valdheimildir þjóðgarðsvarðanna eru afar takmarkaðar í lögunum og einskorðast við ákvörðun um lokun svæða og brottvísun fólks úr garðinum. Í athugasemdum við ákvæðið í frumvarpinu er ekki nánar tilgreint hvaða eftirlitsstjórnvalda er vísað til og því óljóst hvaða aðkomu Umhverfisstofnun hefur að eftirliti samkvæmt lögunum. Hlutverk stofnunarinnar í stjórnsýslu þjóðgarðsins er skilgreint í 11. gr. laga

497 Stefnumótunin byggist væntanlega á ákvæði 3. mgr. 3. gr. reglugerðar nr. 848/2005 þar sem segir að Þingvallanefnd marki „almenna stefnu þjóðgarðsins til lengri tíma og [taki] ákvarðanir um nýtingu og vernd hans".

nr. 60/2007 með afar þröngum hætti, þ.e. að hún veiti aðstoð og faglega ráðgjöf við verkefni stjórnar og svæðisráða samkvæmt sérstökum samstarfssamningi.

22.2.5 Svæði sem vernduð eru með sérlögum

Hér verður sérstaklega vikið að lögum um vernd Breiðafjarðar nr. 54/1995. Samkvæmt þeim fer umhverfisráðherra með stjórn mála er varða vernd svæðisins en Breiðafjarðarnefnd er ráðherra *til ráðgjafar* um allt það er lýtur að framkvæmd laganna. Nefndinni er einnig falin gerð verndaráætlunar fyrir svæðið. Í lögunum er ekki að öðru leyti kveðið á um umsjón eða eftirlit.

Í 2. mgr. 6. gr. laganna segir að þar sem ekki eru fyrir hendi samþykktar skipulagsáætlanir á verndarsvæðinu sé hvers konar mannvirkjagerð óheimil, svo og jarðrask, nema að fengnu leyfi Umhverfisstofnunar. Þetta á þó ekki við um framkvæmdir sem nauðsynlegar og eðlilegar teljast til búskapar á lögbýlum nema spjöllum valdi á menningarsögulegum minjum, náttúruminjum eða lífríki að mati Umhverfisstofnunar eða þjóðminjaráðs þegar um fornleifar er að ræða, sbr. 3. mgr. greinarinnar. Lögin hafa þó ekki að geyma ákvæði um það hvernig slíkar framkvæmdir koma til mats þessara stjórnvalda. Í lögunum er heldur ekki kveðið á um eftirlit með leyfisskyldum framkvæmdum né valdheimildir til að bregðast við brotum gegn ákvæðum laganna að þessu leyti. Með hliðsjón af því hvernig hlutverk Umhverfisstofnunar er afmarkað í náttúruverndarlögum verður þó að álykta að stofnunin fari með eftirlit með þeim framkvæmdum sem hún veitir leyfi til ef það er ekki að lögum falið öðrum.

Í ársbyrjun 2008 kvað umhverfisráðuneytið upp úrskurð í máli sem varðaði synjun Umhverfisstofnunar á leyfisumsókn vegna framkvæmda á verndarsvæði Breiðafjarðar. Niðurstaða ráðuneytisins var sú að fella synjun leyfisins úr gildi þar sem leyfisveitingin ætti ekki að lögum undir valdsvið Umhverfisstofnunar. Byggði niðurstaðan á því að 2. mgr. 6. gr. kveði skýrt á um að leyfisskyldan eigi einungis við ef samþykkt skipulagsáætlun er ekki fyrir hendi. Í málinu lá fyrir að svæðisskipulag hafði verið gert fyrir umrætt svæði þó ekki væri fyrir hendi staðfest aðalskipulag. Samkvæmt þessu er raunveruleg aðstaða sú að Umhverfisstofnun hefur nánast enga aðkomu að stjórnsýslu eða eftirliti á verndarsvæði Breiðafjarðar. Í þessu sambandi má benda á að í 2. mgr. 37. gr. náttúruverndarlaga er ákvæði sem er hliðstætt ákvæði 2. mgr. 6. gr. þó það fjalli um undanþágu frá umsagnarskyldu. Þar er hins vegar miðað við að staðfest *aðalskipulag* sé fyrir hendi þar sem umsögn Umhverfisstofnunar og náttúruverndarnefnda liggi fyrir.[498]

22.2.6 Landvarsla

Samkvæmt 29. gr. nvl. skulu á náttúruverndarsvæðum starfa landverðir og aðrir starfsmenn. Rétt til að starfa sem landvörður hefur sá sem lokið hefur námskeiði í landvörslu á vegum Umhverfisstofnunar eða hefur aðra þá menntun sem Umhverfisstofnun metur gilda. Hlutverk landvarða er að gæta þess að ákvæði friðlýsingar og náttúruverndarlaga séu virt, að koma á framfæri upplýsingum og fræða ferðafólk um náttúru og sögu svæðanna og sjá um daglegan rekstur og viðhald.[499]

498 Nánari umfjöllun um Breiðafjarðarlögin er að finna í: *Vernd Breiðafjarðar.* Samantekt starfshóps umhverfisráðherra um úttekt á lögum nr. 54/1995 um vernd Breiðafjarðar. Reykjavík 2010.

499 Reglugerð um landverði nr. 61/1990 var sett í tíð náttúruverndarlaga nr. 47/1971 og er hlutverk landvarða skilgreint með þessum hætti í 2. gr. hennar.

Enda þótt starf landvarða stefni að sama marki geta verkefnin verið mismunandi frá einu svæði til annars. Fjölbreytt náttúrufar, ólíkir hagsmunir innan svæða, fjöldi ferðamanna og mismunandi aðstæður svæðanna ráða þar miklu. Störf landvarða á vegum Umhverfisstofnunar hafa hingað til nær eingöngu verið sumarstörf en á síðustu árum hefur þó farið í vöxt að landvarðamenntað fólk sé ráðið til heilsársstarfa, einkum sem sérfræðingar í þjóðgörðum.

Umhverfisstofnun hefur stefnt að svokallaðri svæðalandvörslu sem felur í sér að landvörður hefur eftirlit með fleiri en einu friðlýstu svæði innan tiltekins landsvæðis. Þetta fyrirkomulag á rætur að rekja til ábendinga sveitarfélaga og landeigenda um að umsjón með minni svæðum væri lítið sinnt. Dæmi um svæðalandvörslu er í Borgarbyggð en landvörður þar sinnir Grábrókargígum, Hraunfossum og Barnafossum, Eldborg í Hnappadal, Húsafellsskógi og Geitlandi. Komið hefur verið á svæðalandvörslu á þremur svæðum en fyrirhugað er að fjölga þeim í sex til sjö.

22.3 Vöktun

Áður hefur verið fjallað um þá aðferð sem kennd er við vistkerfisnálgun en hún grundvallast á vísindalegri þekkingu á hinum ólíku vistkerfum og starfsemi þeirra. Aðferðin kallar því á að fylgst sé með lykilþáttum vistkerfisins og að komið sé á árangursríkri vöktun þess. Á leiðtogafundinum um sjálfbæra þróun í Jóhannesarborg árið 2002 settu ríki heims sér það markmið að stuðla að því að vinnulag byggt á vistkerfisnálgun yrði almennt tekið upp eigi síðar en 2010.

En hvað felst í hugtakinu vöktun? Hugtakið mætti skýra sem samfelldar rannsóknir á tilteknum þáttum sem fela í sér endurteknar mælingar eða söfnun sýna með ákveðnu millibili. Markmið vöktunar er að safna upplýsingum til að varpa ljósi á breytingar sem eiga sér stað í náttúrunni eða á samspil tiltekinna þátta. Vöktun verður að standa yfir í langan tíma til að vera marktæk, að minnsta kosti nógu lengi til að hægt sé að greina náttúrulegar sveiflur frá breytingum sem verða af öðrum ástæðum. Vöktun getur lotið að afar mismunandi viðfangsefnum. Sem dæmi má nefna annars vegar vöktun sem miðar að því að fylgjast með styrk mengandi efna og hins vegar vöktun stofna fugla sem lýtur að því að fylgjast með breytingum á stofnstærð og tengist þá m.a. vöktun á öðrum þáttum í náttúrunni sem haft geta áhrif á viðkomandi stofn.

Það leiðir af eðli máls að ekki er alltaf auðvelt að skilja á milli rannsókna, skráningar upplýsinga og vöktunar. Vöktun getur verið hluti af rannsóknum sem beinast að því að varpa ljósi á víðara samhengi, t.d. vistfræðirannsóknir. Vegna mikilvægis vöktunar í því breytta vinnulagi við náttúruvernd sem alþjóðasamvinna hefur leitt af sér verður hér reynt að gera sérstaklega grein fyrir vöktunarhlutverki mismunandi stofnana samkvæmt núgildandi löggjöf. Umfjöllunin er þó langt frá því að vera tæmandi.

22.3.1 Náttúrufræðistofnun Íslands

Vöktun á náttúru Íslands er eitt af meginverkefnum Náttúrufræðistofnunar Íslands. Samkvæmt c-lið 4. gr. laga um Náttúrufræðistofnun Íslands og náttúrustofur, nr. 60/1992, er Náttúrufræðistofnun ætlað að skrá kerfisbundið einstaka þætti íslenskrar náttúru en undir þetta fellur einnig kerfisbundin vöktun lykilþátta lífríkis landsins. Hefur stofnunin lagt áherslu á heildstætt vöktunarkerfi í þessu skyni.

Raunar tengjast fleiri hlutverk stofnunarinnar ofangreindu verkefni, svo sem uppbygging gagnasafns og gagnagrunna, kortlagning og kortagerð. Stofnunin fylgist m.a. með stofnbreytingum mikilvægra tegunda og stofna, metur verndarstöðu þeirra og gefur út válista. Til dæmis vaktar stofnunin ýmsa fuglastofna s.s. rjúpna-, fálka- og arnarstofninn og fiðrildi. Einnig fylgist hún með landnámi nýrra tegunda í lífríki landsins.

Síðla árs 2009 fól umhverfisráðherra Náttúrufræðistofnun að hefja undirbúning að heildstæðu og skilvirku vöktunarkerfi, sem ná skuli til lykilþátta líffræðilegrar fjölbreytni á þurrlendi, í ferskvatni og hafinu umhverfis landið. Vöktunarkerfið á að taka til tegunda/stofna villtra dýra og plantna, gróðurfélaga, vistgerða og vistkerfa og vera byggt upp með þeim hætti að það fullnægi alþjóðlegum skyldum Íslands á þessu sviði. Ákveðið var að vinna vöktunarkerfið í þrepum og byrja á háplöntum og fuglum. Nú hefur verið unnin vöktunaráætlun fyrir háplöntur sem byggð er á verkefninu *Vöktun válistaplantna* sem unnið var í samstarfi Náttúrufræðistofnunar og grasagarðanna í Reykjavík og á Akureyri 2002–2006.[500] Einnig hefur verið gengið frá tillögu að vöktun íslenskra fuglastofna sem nær til varpfugla, fargesta og vetrargesta. Forgangsröðun tegunda í áætluninni byggir bæði á mati á stöðu tegunda á landsvísu og alþjóðlegri stöðu hverrar tegundar.[501] Gert er ráð fyrir að vöktunaráætlunum verði hrint í framkvæmd í samvinnu við náttúrustofur landsins, aðrar rannsókna- og háskólastofnanir og áhugafólk. Náttúrufræðistofnun mun annast umsjón áætlananna og bera ábyrgð á birtingu niðurstaðna í formi tölulegra vísa.

22.3.2 Umhverfisstofnun

Hér að framan var getið um nokkur verkefni sem Umhverfisstofnun hefur með höndum og kunna að fela í sér vöktun af einhverju tagi þó þetta sé ekki fullljóst af löggjöfinni.

Eitt meginverkefni Umhverfisstofnunar lýtur að vöktun umhverfisgæða samkvæmt lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir nr. 7/1998, sbr. 2. mgr. 18. gr. Þessi vöktun tekur fyrst og fremst til mengunarþátta. Það er svið umhverfisgæða hjá stofnuninni sem sér um að vakta loftgæði, vatnsgæði og önnur umhverfisgæði. Í einhverjum mæli er þessi vöktun falin heilbrigðiseftirliti sveitarfélaganna, sbr. t.d. í Reykjavík þar sem vöktunarhluti Heilbrigðiseftirlits borgarinnar sinnir eftirliti með loftgæðum, vatnsverndarsvæðum borgarinnar, vöktun strandlengjunnar, sem og áa og vatna í borginni.

Alþingi hefur nú nýverið samþykkt lög um stjórn vatnamála, sbr. lög nr. 36/2011. Markmið þeirra er samkvæmt 1. gr. meðal annars að vernda vatn og vistkerfi þess, hindra frekari rýrnun vatnsgæða og bæta ástand vatnavistkerfa til þess að vatn njóti heildstæðrar verndar.[502] Til að ná fram markmiðum laganna er gert ráð fyrir að unnar séu heildstæðar áætlanir, m.a. um vöktun.

Í 22. gr. laganna segir að Umhverfisstofnun geri áætlun um vöktun á ástandi yfirborðsvatns og grunnvatns og um vöktun svæða sem njóta sérstakrar vernd-

500 Hörður Kristinsson o.fl.: *Vöktun válistaplantna.* Fjölrit Náttúrufræðistofnunar nr. 50, 2007.
501 Guðmundur A. Guðmundsson, Kristinn Haukur Skarphéðinsson, Ólafur Karl Nielsen: *Vöktun íslenskra fuglastofna: forgangsröðun tegunda og tillaga að vöktun.* Óbirt handrit, apríl 2011.
502 298. mál, þskj. 344, sbr. og þskj. 999 og 1000.

ar.[503] Vöktunaráætlun skal taka til viðeigandi vistfræðilegra, vatnsformfræðilegra og eðlisefnafræðilegra gæðaþátta, svo og til vöktunar á magnstöðu grunnvatns. Í áætlun skal jafnframt kveða á um tíðni og þéttleika vöktunarstaða. Samkvæmt 2. mgr. greinarinnar skulu hlutaðeigandi stofnanir ríkis og heilbrigðiseftirlit sveitarfélaga sjá um vöktunina. Í athugasemdum við greinina í frumvarpi því er varð að lögum nr. 36/2011 er ekki fjallað nánar um það hvaða stjórnvöld þarna er um að ræða né um verkaskiptingu milli þeirra.[504] Umhverfisstofnun og heilbrigðisnefndum sveitarfélaga er þó heimilt að gera samkomulag um annað fyrirkomulag vöktunar og einnig er heimilt að fela aðilum sem hlotið hafa faggildingu að annast tiltekin verkefni í þessu sambandi, sbr. 3. mgr.[505] Í 10. gr. laganna er fjallað um hlutverk rannsóknarstofnana og segir þar í 1. mgr. að Veðurstofa Íslands, Náttúrufræðistofnun Íslands, Veiðimálastofnun og Hafrannsóknastofnunin leggi fram gögn og sérfræðiþekkingu við framkvæmd laganna. Um nánari tilhögun þess samstarfs fari eftir samningum sem Umhverfisstofnun annist við stofnanirnar samkvæmt reglugerð sem ráðherra setji. Samkvæmt 2. mgr. greinarinnar semur Umhverfisstofnun við fyrrgreindar stofnanir um einstök verk við framkvæmd laganna, og getur jafnframt samið við aðra um að vinna slík verk.

Sérstök lög gilda um verndun Þingvallavatns og vatnasviðs þess, sbr. lög nr. 85/2005, og er markmið þeirra að stuðla að verndun lífríkis vatnsins og vatnasviðs þess. Samkvæmt 19. gr. reglugerðar sem sett hefur verið á grundvelli laganna, rg. nr. 650/2006, sér Umhverfisstofnun um vöktun vatnsgæða Þingvallavatns samkvæmt lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir. Eins og fram hefur komið beinist sú vöktun fyrst og fremst að efnainnihaldi en ekki er tilgreint í reglugerðinni hver skuli sjá um vöktun lífríkis Þingvallavatns. Náttúrustofa Kópavogs mun annast þá vöktun að einhverju leyti.

22.3.3 Aðrar stofnanir

Vöktun af ýmsu tagi er stór þáttur í starfi *Veðurstofu Íslands*. Viðfangsefni stofunnar eru eðlisþættir jarðarinnar, loft, vatn, snjór og jöklar, jörð og haf. Hlutverk stofnunarinnar er öflun, varðveisla, úrvinnsla og miðlun upplýsinga. Meðal þeirra verkefna sem talin eru upp í 3. gr. laga um Veðurstofu Íslands nr. 70/2008 er að annast almennar kerfisbundnar vatnamælingar í ám, stöðuvötnum, lónum, strandlónum, strandsjó og grunnvatni, þ.m.t. mælingar á rennsli, vatnshæð, vatnshita, aurburði og öðrum eðlis- og efnafræðilegum eiginleikum vatns.

Hlutverk *Náttúrurannsóknastöðvarinnar við Mývatn* er að stunda rannsóknir á náttúru og lífríki Mývatns og Laxár, sbr. 2. mgr. 7. gr. laga um verndun Mývatns og Laxár í Suður-Þingeyjarsýslu nr. 97/2004. Stöðin safnar gögnum um ástand vatns og lífríkis þess og nær gagnasafnið aftur til ársins 1975.

Eitt af verkefnum *náttúrustofa* er að sjá um vöktun gegn greiðslu á verksviði stofunnar að beiðni sveitarfélaga, ríkis eða stofnana þeirra, einstaklinga, fyrirtækja

503 Ákvæði laganna um hlutverk Umhverfisstofnunar að þessu leyti eru nokkuð misvísandi því í 7. gr., þar sem fjallað er um hlutverk Umhverfisstofnunar, segir m.a. að stofnunin skuli samræma vinnu við gerð vöktunaráætlunar og einnig að stofnunin skuli vinna tillögur að vöktunaráætlun í samvinnu við viðkomandi sveitarfélög að höfðu samráði við ráðgjafarnefndir og vatnasvæðisnefndir.

504 Í þessu sambandi er rétt að geta þess að í 10. gr. frumvarpsins er fjallað um hlutverk rannsóknastofnana vegna framkvæmdar frumvarpsins. Þar segir í 2. mgr. að Umhverfisstofnun semji við Veðurstofu Íslands, Náttúrufræðistofnun Íslands, Veiðimálastofnun og Hafrannsóknastofnunina um einstök verk við framkvæmd laganna, og geti jafnframt samið við aðra um að vinna slík verk. Gert er ráð fyrir að ráðherra setji nánari reglur um slíka samninga í reglugerð.

505 Hér má geta þess að í 14. gr. er kveðið á um að vöktun og rannsókn forgangsefna skuli framkvæmd af rannsóknastofum sem hafa vottun samkvæmt alþjóðastöðlum og eru faggiltar samkvæmt lögum nr. 24/2006, um faggildingu o.fl.

eða annarra aðila (d-liður). Með sérstöku ákvæði laga nr. 64/1994 er Náttúrustofu Austurlands falið að annast vöktun og rannsóknir á hreindýrastofninum samkvæmt samningi við Umhverfisstofnun og Náttúrufræðistofnun Íslands og gerir stofan þeirri síðarnefndu grein fyrir niðurstöðum, sbr. 7. mgr. 14. gr. laganna. Náttúrustofa Kópavogs annast m.a. vöktun á lífríki Þingvallavatns og Elliðaánna.

Hlutverk *Veiðimálastofnunar* er meðal annars að afla með grunnrannsóknum alhliða þekkingar á nytjastofnum ferskvatns og lífríkis þess og miðla upplýsingum þar um, sbr. 4. gr. laga nr. 59/2006. Meðal verkefna sem Veiðimálastofnun vinnur að er vöktun þriggja lykiláa þar sem fylgst er með öllum lífstigum laxins sem og öðru lífríki ánna. Vöktunin beinist einnig að umhverfisþáttum, svo sem hitastigi, leiðni, rennsli, snjóalögum og ljósmælingum. Árnar eru Miðfjarðará í Húnaþingi, Elliðaár og Vesturdalsá í Vopnafirði.

Hafrannsóknastofnun er m.a. ætlað að afla alhliða þekkingar um hafið, lífríki þess og um eðlis- og efnafræðilega eiginleika sjávar umhverfis Ísland, einkum með tilliti til áhrifa á lífríkið. Sjórannsóknir er samheiti rannsókna sem falla undir síðarnefnda verkefnið, þar á meðal ýmis verkefni sem eru nokkurs konar vöktun á Íslandsmiðum. Meðal annars er fylgst með breytingum á hitastigi og seltu Íslandsmiða, magni næringarefna í sjónum, frumframleiðni svifþörunga og átumagni.

22.4 Rannsóknir

Þrjár af undirstofnunum umhverfisráðuneytisins hafa rannsóknir að meginverkefni, þ.e. Náttúrufræðistofnun Íslands, Veðurstofa Íslands og Náttúrurannsóknastöðin við Mývatn. Auk þessara stofnana sinna Landgræðsla ríkisins og Skógrækt ríkisins rannsóknum meðfram öðrum verkefnum. Stofnun Vilhjálms Stefánssonar er samstarfsvettvangur og virðist vinna fremur að samræmingu rannsóknasamstarfs en að sinna sjálfstæðum rannsóknum. Aðrar rannsóknarstofnanir sem gegna veigamiklu hlutverki í náttúruvernd eru Hafrannsóknastofnunin, Veiðimálastofnun og náttúrustofur.

22.4.1 Rannsóknastofnanir umhverfisráðuneytisins

Náttúrufræðistofnun Íslands er m.a. ætlað að stunda vísindalegar rannsóknir á náttúru Íslands, þar á meðal á villtum stofnum spendýra og fugla, skrá kerfisbundið einstaka þætti íslenskrar náttúru og sjá um gerð og útgáfu korta, m.a. um jarðfræði og útbreiðslu tegunda. Um þetta er fjallað í 4. gr. laga um Náttúrufræðistofnun Íslands og náttúrustofur nr. 60/1992. Kveðið er á um sérstök rannsóknarverkefni Náttúrufræðistofnunar í öðrum lögum. Sem dæmi má nefna að samkvæmt lögum um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum nr. 64/1993 stundar stofnunin rannsóknir á stofnum villtra fugla og spendýra, metur ástand þeirra. Stofnuninni er falið rannsóknarhlutverk í lögum um vernd Breiðafjarðar, nr. 54/1995, ásamt náttúrustofum Vestfjarða og Vesturlands, sbr. 7. gr. Rannsóknir Náttúrufræðistofnunar Íslands fara fram á vistfræðideild, safna- og flokkunarfræðideild og Akureyrarsetri. Á vistfræðideild eru stundaðar rannsóknir á tegundum og samfélögum dýra og plantna. Meðal annars hafa rannsóknir á fuglum löngum verið viðamiklar hjá Náttúruverndarstofnun. Einnig er kortlagning á útbreiðslu gróðurfélaga og vistgerða umfangsmikill þáttur í starfi deildarinnar. Safna- og flokkunarfræðideild, ásamt Akureyrarsetri, er vettvangur grunnrannsókna í steinafræði, steingervingafræði, flokkunarfræði lífvera og jarðfræðikortagerð.

Meðal þeirra verkefna sem *Veðurstofu Íslands* eru falin í lögum um stofnunina nr. 70/2008 er að vinna að rannsóknum á starfssviðum stofnunarinnar sem hafi það að höfuðmarkmiði að auka þekkingu á ýmsum eðlisþáttum lofts, láðs og lagar, auka þekkingu á vatnafari, veðurfari og jarðskjálftavirkni landsins. Á Úrvinnslu- og rannsóknarsviði Veðurstofunnar fer fram margs konar starfsemi, úrvinnsla, vistun og miðlun gagna á mjög breiðu fræðasviði, þ.e. á eðlis- og efnaþáttum jarðar, lofthjúps og vatns í fljótandi og föstu formi, þ.m.t. jökla, hafíss og íss á vötnum og vatnsföllum. Þannig eru byggðar upp langtímaraðir um jarðfar, veðurfar, vatnafar, jöklafar, haffar og um bakgrunnsgildi efnastyrks í lofti, legi og láði. Á sviðinu eru stundaðar rannsóknir á öllum þessum þáttum.

Náttúrurannsóknastöðin við Mývatn sér um að framkvæmdar séu þær rannsóknir sem eru nauðsynlegur grundvöllur verndunar Mývatns og Laxár. Rannsóknir stofnunarinnar beinast m.a. að sögu lífríkis, sveiflum í fæðukeðjum, stofnbreytingum fugla og fiskrannsóknum.

22.4.2 Aðrar stofnanir

Rannsóknastarfsemi *Landgræðslu ríkisins* fer fram á þróunarsviði stofnunarinnar og er meginmarkmið hennar að styrkja faglegan grunn landgræðslustarfsins. Lögð er áhersla á samvinnu bæði við innlenda aðila og erlenda. Rannsóknirnar lúta m.a. að uppgræðsluaðferðum og tegundum, frærækt, þróun aðferða við að meta árangur uppgræðslu og uppbyggingu vistkerfa og framvindu á röskuðum svæðum. Rétt er að minna á að í landgræðslulögum er ekki fjallað um rannsóknarstarf Landgræðslu ríkisins. Samkvæmt 40. gr. laganna var rannsóknarstofnun landbúnaðarins falið að annast rannsóknir m.a. á beitarþoli og orsökum gróðureyðingar og að leita eftir nýjum plöntutegundum til notkunar í landgræðslu í samvinnu við Landgræðsluna. Eins og fram hefur komið hefur rannsóknasvið Landbúnaðarháskóla Íslands tekið við verkefnum rannsóknarstofnunar landbúnaðarins.

Rannsóknir *Skógræktar ríkisins* lúta m.a. að erfðaauðlindum í skógrækt, áhrifum loftslagsbreytinga, trjá- og skógarheilsu, umhirðu og afurðum skóga og vistfræði skóga. Ýmis rannsóknarverkefni eru unnin í samvinnu við aðrar stofnanir, ekki síst þau er lúta að vistfræði skóga. Ekki er sérstaklega vikið að rannsóknahlutverki Skógræktar ríkisins í skógræktarlögum.

Umhverfisstofnun er ekki ætlað að standa að náttúrurannsóknum. Þó er rétt að geta þess að í 2. gr. reglugerðar nr. 437/1995 um refa- og minkaveiðar er kveðið á um umsjón veiðistjóra með opinberum aðgerðum til að meta og draga úr tjóni af völdum refa og minka. Segir þar að í því skyni stundi veiðistjóri hagnýtar rannsóknir í samvinnu við Náttúrufræðistofnun Íslands, aðrar stofnanir eða einstaklinga eftir því sem þörf krefji. Við stofnun Umhverfisstofnunar voru henni falin öll verkefni veiðistjóra samkvæmt lögum nr. 64/1994 en framangreind reglugerð er sett á grundvelli þeirra.

Við *Hafrannsóknastofnunina* eru stundaðar rannsóknir á þremur sviðum, Nytjastofnasviði, Sjó- og vistfræðisviði og Veiðiráðgjafarsviði. Þær eru afar fjölbreyttar og miða að því að uppfylla þau markmið sem henni eru sett með 17. gr. laga nr. 64/1965. Meðal annars beinast rannsóknir stofnunarinnar að því að afla alhliða þekkingar um hafið og lífríki þess, einkum til að meta hvernig hagkvæmt og skynsamlegt sé að nýta auðlindir þess; að afla þekkingar um eðlis- og efnafræðilega eiginleika sjávar umhverfis Ísland, einkum með tilliti til áhrifa á lífríkið; og að rannsaka lífsskilyrði og lifnaðarhætti sjávargróðurs, dýrasvifs og

botndýra, einkum vistfræðileg tengsl hinna ýmsu samfélaga og samhengi þeirra við nytjastofna.

Veiðimálastofnun stundar rannsóknir á lífríki í ám og vötnum og rannsakar fiskstofna. Hlutverki stofnunarinnar er lýst í 4. gr. laga um stofnunina nr. 59/2006. Samkvæmt greininni skal stofnunin m.a. afla með grunnrannsóknum alhliða þekkingar á nytjastofnum ferskvatns og lífríkis þess, stunda rannsóknir á eldi vatnalífvera, annast rannsóknir á einstökum ferskvatnsvistkerfum gegn gjaldi og stunda rannsóknir í sjó á nytjastofnum ferskvatns.

Hlutverk *náttúrustofa* felst m.a. í rannsóknum og gagnasöfnun og varðveislu heimilda um náttúrufar. Eins og áður hefur komið fram taka náttúrustofur þátt í samstarfi við aðrar rannsóknarstofnanir um ýmis rannsóknarverkefni. Nokkrum náttúrustofum er ætlað sérstakt rannsóknarhlutverk að lögum. Þannig er Náttúrustofum Vestfjarða og Vesturlands ætlað að sinna rannsóknum á náttúru Breiðafjarðarsvæðisins, sbr. 7. gr. laga nr. 54/1995. Áður var þess getið að samkvæmt lögum nr. 64/1994 annast Náttúrustofa Austurlands vöktun og rannsóknir á hreindýrastofninum samkvæmt samningi við Umhverfisstofnun og Náttúrufræðistofnun Íslands. Viðamesta verkefni Náttúrufræðistofu Kópavogs felst í yfirlitskönnun á lífríki íslenskra vatna og gerð samræmds gagnagrunns.

22.5 Umsagnir, tillögur og álitsgerðir

22.5.1 Umhverfisstofnun

Umhverfisstofnun er umhverfisráðherra til ráðgjafar um náttúruvernd, sbr. 1. mgr. 6. gr. nvl.

Stofnuninni er ætlað að gera tillögur til ráðherra um ýmis atriði, svo sem:

- setningu reglna um ýmis atriði, sbr.:
  - heimildir til aksturs utan vega (2. mgr. 17. gr. nvl.)
  - menntun og starfsskyldur landvarða (2. mgr. 29. gr. nvl.)
  - vernd steinda (40. gr. nvl.)
  - meðferð og rekstur þjóðgarða (4. mgr. 52. gr. nvl.)
  - dýravernd samkvæmt lögum um dýravernd nr. 15/1994
- friðlýsingu svæða og annarra náttúruminja, sbr. nvl.
- stjórn og framkvæmd veiða á stofnum villtra fugla og spendýra, sbr. lög nr. 64/1994, þar á meðal:
  - veiðar á villtum dýrum til að koma í veg fyrir tjón
  - veiðar úr hreindýrastofninum
  - úthlutun fjár til rannsókna af tekjum af sölu veiðikorta
- setningu gjaldskráa skv. ýmsum lögum

Umhverfisstofnun annast einnig ráðgjöf gagnvart náttúruverndarnefndum sem og stjórn og svæðisráðum Vatnajökulsþjóðgarðs.

Umhverfisstofnun lætur í té umsagnir samkvæmt nvl. og beinast þær að

- landnýtingu (umsagnir um skipulagsáætlanir)
- framkvæmdum (mat á umhverfisáhrifum og umsagnir um leyfisumsóknir)
- framandi tegundum (innflutningur, ræktun og dreifing, sjá einnig lög nr. 54/1990)

Umsagnir stofnunarinnar samkvæmt öðrum lögum varða ekki síst reglur sem ráðherra setur, sbr. lög um verndun Mývatns og Laxár nr. 97/2004, lög um búfjárhald nr. 103/2002, lög um sinubrennur og meðferð elds á víðavangi nr. 61/1992. Auk þessa gegnir stofnunin umsagnarhlutverki samkvæmt lögum um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum nr. 64/1994, þ.e. um veitingu leyfa til veiða á villtum dýrum til að koma í veg fyrir tjón og ákvörðun um að aflétta friðun á friðlýstum svæðum, lögum um dýravernd nr. 15/1994 (m.a. varðandi þvingunaraðgerðir) og lögum um lax- og silungsveiði nr. 61/2006, (um eyðingu fisks eða lagardýra úr veiðivatni, sbr. 25. gr.).

22.5.2 Náttúrufræðistofnun Íslands

Samkvæmt lögum nr. 64/1994 skal Náttúrufræðistofnun Íslands, ásamt Umhverfisstofnun, vera umhverfisráðherra til ráðgjafar og gera tillögur varðandi vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum eftir því sem tilefni er til. Stofnuninni er jafnframt ætlað að hafa hönd í bagga með gerð tillagna til umhverfisráðherra um stjórn og framkvæmd veiða.

Náttúrufræðistofnun er ætlað að leiðbeina um hóflega nýtingu náttúrulegra auðlinda og aðstoða með rannsóknum við mat á áhrifum mannvirkjagerðar og annarrar landnotkunar á náttúruna, sbr. e-lið 2. mgr. 4. gr. laga nr. 60/1992. Í náttúruverndarlögum er þó ekki gert ráð fyrir umsögn stofnunarinnar varðandi landnýtingu og mannvirkjagerð ef frá er talin umsögn samkvæmt 3. mgr. 60. gr.

Stofnunin kemur að gerð tillagna um friðlýsingu þjóðgarða og annarra náttúruminja á landi og í hafi. Einnig gerir hún tillögur um vernd steinda og veitir umsögn um undanþágur við banni við töku steingervinga í þágu jarðfræðirannsókna, sbr. 40. gr. nvl.

Náttúrufræðistofnun fer auk þessa með umsagnarhlutverk vegna ýmissa aðgerða sem varða dýr og aðrar lífverur. Hér má nefna umsögn samkvæmt lax- og silungsveiðilögum (ófriðun sels skv. 11. gr. og eyðing fisks eða lagadýra úr veiðivatni skv. 25. gr.), umsögn vegna innflutnings nýrra dýrategunda eða erlendra stofna tegunda sem hér eru fyrir, sbr. 5. gr. laga um innflutning dýra. Einnig má nefna umsagnarhlutverk stofnunarinnar samkvæmt lögum um erfðabreyttar lífverur.

22.5.3 Aðrar stofnanir og stjórnvöld

Meðal verkefna *Veiðimálastofnunar* samkvæmt 4. gr. laga nr. 59/2006 er að veita ráðgjöf um lífríki áa og vatna í sambandi við framkvæmdir og mannvirkjagerð og að veita lögboðnar umsagnir. Samkvæmt lax- og silungsveiðilögum nr. 61/2006 er gert ráð fyrir að umsagnar stofnunarinnar sé leitað við veitingu leyfis til gerðar fiskvegar en ekki annarra mannvirkja í og við vatn. Um aðrar framkvæmdir gildir að umsókn um leyfi til Fiskistofu skal fylgja „umsögn sérfræðings á sviði veiðimála um hugsanleg áhrif framkvæmdar á lífríki veiðivatns". Í lögunum er einnig gert ráð fyrir að umsagnar Veiðimálastofnunar sé leitað í öðrum tilvikum, t.d. vegna ákvarðana um ófriðun sels, eyðingu fisks eða lagadýra úr veiðivatni og ýmsar ákvarðanir varðandi takmarkanir á veiði og um veiðitíma. Auk þessa veitir Veiðimálastofnun umsagnir m.a. samkvæmt lögum um fiskeldi nr. 71/2008 og lögum um fiskrækt nr. 58/2006.

Samkvæmt 54. gr. náttúruverndarlaga er gert ráð fyrir að leitað sé eftir atvikum tillagna eða álits *Hafrannsóknastofnunarinnar* vegna friðlýsinga í hafi og

Auglýsingar meðfram vegum.

að haft sé samráð við stofnunina við undirbúning slíkrar friðlýsingar, sbr. 58. gr. Hafrannsóknastofnun hefur veigamiklu hlutverki að gegna samkvæmt lögum um stjórn fiskveiða og stofnuninni er falið umsagnarhlutverk í ýmsum öðrum lögum. Umsagnirnar lúta flestar að leyfisveitingum vegna veiða eða starfsemi í hafi, t.d. rekstrarleyfi til fiskeldis, sbr. lög nr. 71/2008, leyfi til hvalveiða, sbr. lög nr. 26/1949, og starfsleyfi fyrir atvinnurekstur vegna rannsókna og vinnslu kolvetnis samkvæmt lögum nr. 7/1998.

Náttúruverndarnefndir eru sveitarstjórnum til ráðgjafar um náttúruverndarmál. Þeim er m.a. ætlað að fjalla um framkvæmdir og starfsemi á sínu svæði sem líkleg er til þess að hafa áhrif á náttúruna. Þessu tengist umsagnarhlutverk þeirra við gerð svæðis- og aðalskipulagsáætlana, við álit um mat á umhverfisáhrifum og vegna framkvæmda- og byggingarleyfis samkvæmt 2. mgr. 37. gr. og 2. mgr. 47. gr. náttúruverndarlaga.

Ráðgjöf er einnig meðal verkefna *Náttúrustofa* samkvæmt 11. gr. laga nr. 60/1992. Annars vegar skulu stofurnar veita náttúruverndarnefndum á starfssvæði sínu upplýsingar og ráðgjöf samkvæmt ákvörðun stjórnar náttúrustofu hverju sinni og hins vegar geta þær veitt ýmsum aðilum ráðgjöf gegn greiðslu. Svo virðist sem stofunum sé ætlað að fjalla um landnýtingu að einhverju marki því samkvæmt fyrrnefndri grein skulu þær m.a. stuðla að æskilegri landnýtingu.

22.6 Leyfisveitingar

Umhverfisstofnun er stjórnsýslustofnun og samkvæmt því fer hún að mestu með leyfisveitingar sem varða framkvæmdir og starfsemi sem hafa áhrif á náttúru Íslands. Það vekur athygli að í náttúruverndarlögum er aðeins gert ráð fyrir leyfisskyldu í tveimur tilvikum. Annars vegar skal leita leyfis Umhverfisstofnunar til framkvæmda þar sem hætta er á að spillt verði friðlýstum náttúruminjum, sbr. 38. gr. nvl. Hins vegar er innflutningur, ræktun og dreifing lifandi framandi lífvera yfirleitt leyfisskyld, sbr. 41. gr., en sú leyfisveiting er í höndum umhverfisráðherra.

Samkvæmt sérlögum um vernd Mývatns og Laxár og Breiðafjarðar eru framkvæmdir á verndarsvæði laganna almennt háðar leyfi Umhverfisstofnunar en það gildir þó ekki ef fyrir liggja staðfestar skipulagsáætlanir sem stofnunin hefur fallist á.

Umhverfisstofnun veitir leyfi samkvæmt lögum um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum, m.a. undanþágur frá ákvörðun um aukna

vernd ákveðinna friðaðra stofna villtra fugla og spendýra, sem og vernd arna og leyfi til leiðsögumanna hreindýraveiðimanna. Þá veitir hún einnig leyfi samkvæmt lögum um erfðabreyttar lífverur, starfsleyfi samkvæmt lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir, þar á meðal vegna rannsókna og vinnslu kolvetnis, leyfi samkvæmt lögum um varnir gegn mengun hafs og stranda, m.a. til að varpa efnum og hlutum í hafið og til að leggja sæstrengi og neðansjávarleiðslur og leyfi samkvæmt lögum um dýravernd til dýrahalds í atvinnuskyni annars en búrekstrar.

Náttúrufræðistofnun veitir leyfi í tvenns konar tilvikum, sbr. 4. mgr. 15. gr. laga nr. 60/1992. Annars vegar er það til útflutnings náttúrugripa og hins vegar til útflutnings örvera sem eiga uppruna sinn á jarðhitasvæðum og erfðaefnis þeirra.

Leyfi samkvæmt lax- og silungsveiðilögum veitir *Fiskistofa*, þar á meðal til mannvirkjagerðar í og við veiðivötn og efnistöku þar, til ófriðunar sels, og til að eyða fiski eða lagardýrum úr veiðivatni vegna sjúkdóma eða sníkjudýra. Fiskistofa gefur út rekstrarleyfi í fiskeldi, sbr. lög þar um og fiskrækt er háð því að stofan samþykki fiskræktaráætlun, sbr. lög um fiskrækt.

Sveitarstjórnir annast veitingu framkvæmdaleyfa samkvæmt skipulagslögum og heilbrigðisnefndir gefa út starfsleyfi samkvæmt lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir en því verkefni er skipt milli nefndanna og Umhverfisstofnunar.

22.7 Fræðslumál

Í lögum um náttúruvernd er m.a. fjallað um það hlutverk *Umhverfisstofnunar* að sjá um fræðslu á náttúruverndarsvæðum og almenna fræðslu um náttúruvernd, m.a. í fjölmiðlum.[506] Uppsetning skilta, útgáfa bæklinga, fræðsluefni á vefnum í gegnum vefsíðu stofnunarinnar, námskeið í landvörslu, gerð fræðslustíga á náttúruverndarsvæðum og rekstur gestastofa eru helstu verkfærin sem stofnunin nýtir sér til að koma fræðslu til almennings.

Árið 2009 vann Umhverfisstofnun fræðsluáætlun sem nær til ársins 2014. Í henni er stefnt að því að auka verulega fræðslu til almennings sem og til gesta á friðlýstum svæðum. Samkvæmt fræðsluáætlun munu á næstu fjórum árum verða sett upp skilti á öllum friðlýstum svæðum í umsjón Umhverfisstofnunar. Megnið af því fræðsluefni sem stofnunin útbýr er einnig á öðrum tungumálum og þannig leggur stofnunin ríka áherslu á að fræðsla um náttúrufar og upplýsingar um umgengnisreglur svæðanna skili sér bæði til erlendra og innlendra ferðamanna.

Meðal verkefna *Náttúrufræðistofnunar Íslands* er að styðja við uppbyggingu sýningarsafna um náttúrufræði með upplýsingum og ráðgjöf og miðla þekkingu um íslenska náttúru til skóla, fjölmiðla og almennings. Einnig ber stofnuninni að greina frá niðurstöðum rannsókna í fræðslu- og vísindaritum.[507] Þessu hlutverki gegnir stofnunin m.a. með útgáfu, heimasíðu, vefsjám, rekstri bóka- og sýningarsafns og virkum tengslum við skóla og almenning.

Krafa um greiðan aðgang að upplýsingum eykst ár frá ári. Samfélagið þarfnast áreiðanlegra gagna um náttúruna til að byggja á ákvarðanir um skynsamlega landnotkun, sjálfbæra nýtingu og vernd náttúrunnar. Notendur náttúrufarsgagna eru margir, t.d. ráðuneyti, aðrar opinberar stofnanir, sveitarfélög, einkafyrirtæki, námsfólk og almenningur. Náttúrufarsgögn sem Náttúrufræðistofnun útbýr og miðlar eru meðal annars útbreiðslukort dýra og plantna, gögn um verndarstöðu

506 Sbr. 2. mgr. 6. gr. náttúruverndarlaga nr. 44/1999.
507 Sbr. 2. mgr. 4. gr. laga nr. 60/1992 um Náttúrufræðistofnun Íslands og náttúrustofur.

tegunda (válistar), gróðurkort, vistgerðakort, jarðhita- og jarðfræðikort, gögn um áhættu af völdum skriðufalla og gögn um ástand veiðistofna. Náttúrufræðistofnun gefur út á eigin vegum og í samvinnu við aðra ýmis vísinda- og fræðirit (s.s. Fjölrit Náttúrufræðistofnunar og Blika) auk skýrslna um rannsóknir sem unnar eru fyrir ríki, sveitarfélög og ýmis fyrirtæki. Þá gefur stofnunin út fræðsluefni ýmiss konar og heldur úti vefsetrinu http://www.ni.is. Náttúrufræðistofnun stendur einnig fyrir fræðsluerindum um náttúru Íslands fyrir almenning undir heitinu Hrafnaþing.

Bæði *náttúruverndarnefndum* og *náttúrustofum* er ætlað að sinna fræðslu og þeim síðarnefndu jafnframt að aðstoða við gerð náttúrusýninga, sbr. 2. mgr. 11. gr. nvl. og 1. mgr. 11. gr. laga nr. 60/1992.

22.8 Niðurstaða nefndarinnar um verkefni stjórnvalda

22.8.1 Inngangur

Í kafla 21.5.5 er vikið að þeirri afstöðu nefndarinnar að lagaákvæði um hlutverk stofnana og stjórnvalda séu ekki nægilega skýr og sama á við í sumum tilvikum um afmörkun verksviðs og skilgreiningu ábyrgðar. Hluti þess vanda liggur í því að reglugerðir sem náttúruverndarlög mæla fyrir um að ráðherra *skuli* setja til að útfæra nánar verkefni og skyldur stjórnvalda hafa ekki verið settar þrátt fyrir að meira en áratugur sé liðinn frá setningu laganna. Hér er vísað til reglugerðar um eftirlit Umhverfisstofnunar, sbr. b-lið 2. mgr. 6. gr. nvl. og reglugerðar um hlutverk náttúruverndarnefnda og tengsl þeirra við náttúrustofur, sbr. 4. mgr. 11. gr. nvl.

Ekki hafa heldur verið nýttar *heimildir* til setningar ýmissa reglugerða til að útfæra tiltekin verkefni. Sem dæmi má nefna reglugerð um skráningu náttúruminja, sbr. 68. gr. nvl., reglugerð um verndun steinda, sbr. 40. gr. og reglugerð um auglýsingar utan þéttbýlis, sbr. 2. mgr. 43. gr.

Í þessu sambandi má einnig nefna að reglugerðir sem umhverfisráðherra og menntamálaráðherra er skylt að setja á grundvelli 5. gr. laga um vernd Breiðafjarðar nr. 54/1995 hafa enn ekki verið settar þó 16 ár séu frá gildistöku laganna. Í þessum reglugerðum skal kveðið á um verndaraðgerðir á grundvelli laganna og vernd menningarsögulegra minja.

Þetta vandamál á við um fleiri ráðuneyti. Hér má benda á tvær reglugerðir sem iðnaðarráðherra er ætlað að setja en hafa ekki litið dagsins ljós, reglugerð um eftirlit með efnistöku á hafsbotni, sbr. 5. gr. laga nr. 73/1990 og reglugerð um samráðshóp eftirlitsaðila vegna leitar, rannsókna og vinnslu kolvetnis við Ísland, sbr. 3. mgr. 24. gr. laga nr. 13/2001.

Nefndin leggur áherslu á að úr þessu verði bætt og að ráðuneytin sinni lögboðinni skyldu sinni að þessu leyti. Eins bendir nefndin á mikilvægi þess að ráðuneytin nýti heimildir til setningar reglugerða og móti þar skýran ramma um framkvæmd lögbundinna verkefna. Með því að vanda betur til reglusetningar má auka skilvirkni í stjórnsýslu og tryggja markvissari vinnubrögð.

22.8.2 Eftirlit

Almennt um eftirlit Umhverfisstofnunar

Ýmis ákvæði náttúruverndarlaga um eftirlit sem Umhverfisstofnun er falið eru óskýr bæði hvað varðar skyldur stofnunarinnar, afmörkun gagnvart eftirlitshlut-

verki annarra stjórnvalda og heimild til framsals þessa verkefnis. Við þetta bætist sá vandi sem leiðir af því að þessi verkefni hafa ekki verið nánar útfærð í reglugerð. Nefndin telur afar brýnt að skýra eftirlitshlutverk Umhverfisstofnunar og um leið annarra stjórnsýslustofnana og stjórnvalda sem falið er að annast eftirlit með starfsemi og framkvæmdum sem áhrif geta haft á náttúru Íslands og skerpa á ábyrgð þeirra í því sambandi. Þá er nauðsynlegt að afmarka betur hlutverk Umhverfisstofnunar gagnvart öðrum stjórnvöldum að þessu leyti en eins og bent hefur verið á gera núgildandi lög ráð fyrir að þessi eftirlitsþáttur stofnunarinnar sé víkjandi gagnvart eftirliti annarra stjórnvalda. Hér er ekki síst um að ræða eftirlit með framkvæmdum sem falið er sveitarstjórnum samkvæmt skipulagslögum. Um þetta atriði verður fjallað nánar hér á eftir. Einnig er nauðsynlegt að eftirlitsstjórnvöldum séu fengnar skýrar heimildir til viðbragða við brotum á ákvæðum laga. Um slíkar valdheimildir er fjallað í kafla 23.

Nefndin telur jafnframt að huga þurfi að samspili eftirlits Umhverfisstofnunar og stjórnar Vatnajökulsþjóðgarðs m.a. að því er varðar friðlýst svæði í umsjón stjórnarinnar. Nánar er fjallað um þetta í kafla 22.8.3.

Einnig er nauðsynlegt að samræma betur eftirlit með umferð í náttúru Íslands og þá sérstaklega akstri utan vega. Í aðgerðaáætlun umhverfisráðuneytisins gegn akstri utan vega frá maí 2010[508] er meðal annars gert ráð fyrir að eftirlit lögreglu sé aukið, skráning tilvika efld og viðbrögð samræmd. Sérstaklega er vikið að auknu eftirliti og aðgerðum til að sporna við akstri utan vega á friðlýstum svæðum og þátttöku þjóðgarðsvarða, landvarða og fleiri aðila í því. Einnig er gert ráð fyrir að Umhverfisstofnun skili árlegri samantekt um ástand mála. Við mótun reglna um þetta er eðlilegt að taka mið af þessum tillögum og reynslu af aðgerðaáætluninni.

Verði ákvæði um för manna um vötn færð úr vatnalögum í náttúruverndarlög eins og lagt er til í kafla 19.4 hér að framan þarf að taka afstöðu til þess hvernig eftirlit með þeirri umferð verði háttað.

Í núgildandi lögum er ekki skýrt kveðið á um eftirlit með því að almannaréttur sé virtur. Í kafla 19.4 eru settar fram tillögur um kæruheimild almennings og útivistarsamtaka vegna takmarkana á fararrétti almennings og möguleika stjórnvalda til viðbragða af því tilefni.

Huga þarf að eftirliti með innflutningi, ræktun og dreifingu lifandi, framandi lífvera og samspili stjórnvalda hvað það varðar.

Hér er einnig ástæða til að nefna tvö önnur ákvæði náttúruverndarlaga. Annars vegar 44. gr. um eignir í hirðuleysi, eyðijarðir og úrbætur en samkvæmt núgildandi lögum virðist eftirlit með framfylgd ákvæða greinarinnar vera í höndum sveitarstjórna. Reyndar er um þessi málefni fjallað að verulegu leyti í löggjöf um hollustuhætti og mengunarvarnir og er því ástæða til að endurskoða greinina með hliðsjón af því. Þó er mikilvægt að til haga sé haldið skýrum reglum um girðingar í niðurníðslu og úrræði stjórnvalda vegna girðingaleifa sem geta reynst dýrum hættulegar eins og t.d. hefur sýnt sig gagnvart hreindýrum á Austurlandi. Hins vegar ákvæði 36. gr. þar sem segir að við túnrækt, skógrækt, uppgræðslu lands, skjólbeltagerð og aðra ræktun skuli þess gætt að hún falli sem best að heildarsvipmóti lands og raski ekki náttúru- og menningarminjum. Ekkert er í lögunum fjallað um eftirlit með þessu ákvæði en samkvæmt 6. gr. laganna heyrir það undir Umhverfisstofnun. Hér þarf að mati nefndarinnar skýrari ákvæði um framkvæmd

508 *Ávallt á vegi – Aðgerðaáætlun til að draga úr náttúruspjöllum af völdum utanvegaaksturs.* Umhverfisráðuneytið maí 2010.

eftirlits og úrræði í því sambandi og nauðsynlegt er þá að huga að samspili við önnur lög, ekki síst lög um landshlutaverkefni í skógrækt nr. 95/2006.

Á vegum umhverfisráðuneytisins er nú unnið að endurskoðun laga um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum nr. 64/1994 og mun nefndin því ekki setja fram tillögur um eftirlit sem heyrir undir þau lög.

Nánar um framkvæmdaleyfi og eftirlit Umhverfisstofnunar og sveitarstjórna með leyfisskyldum framkvæmdum

Ákvæði nýrra skipulagslaga nr. 123/2010 um skyldu til að afla framkvæmdaleyfis eru að mestu leyti óbreytt frá eldri lögum. Leyfisskyldan er afmörkuð með sama hætti og áður, þ.e. hún nær til meiri háttar framkvæmda sem áhrif hafa á umhverfið og breyta ásýnd þess. Við endurskoðun laganna hefur því ekki verið tekið mið af ábendingum um að afmörkunin sé óskýr og hafi valdið vandræðum í framkvæmd.[509] Enn kunna þannig að koma upp tilvik þar sem óljóst er hvort framkvæmd sé háð ákvæðum um framkvæmdaleyfi eða ekki. Samkvæmt 13. gr. skipulagslaga eru það aðeins umsækjandi um framkvæmdaleyfi og hlutaðeigandi sveitarstjórn sem geta farið fram á úrskurð úrskurðarnefndar um skipulags- og byggingarmál um hvort framkvæmd sé leyfisskyld. Hér telur nefndin að gera þyrfti ráð fyrir því að Umhverfisstofnun gæti einnig krafist úrskurðar um þetta atriði og leggur til að skoðaðar verði hugsanlegar breytingar á skipulagslögum hvað þetta varðar.

Eftirlit með framkvæmdum sem framkvæmdaleyfi er veitt fyrir er í höndum sveitarstjórnar, sbr. 16. gr. skipulagslaga. Í 53. gr. laganna er kveðið á um heimild fyrir skipulagsfulltrúa til að beita þvingunarúrræðum vegna brota í þessu sambandi, m.a. ef leyfisskyld framkvæmd er hafin án leyfis eða ef framkvæmd er ekki í samræmi við útgefið leyfi.

Nefndin telur að þrátt fyrir skýrari ákvæði nýrra skipulagslaga um eftirlit með framkvæmdum verði að gera enn betur til að tryggja að gætt sé að náttúruverðmætum þegar ráðist er í framkvæmdir. Byggir nefndin þessa afstöðu á allmörgum dæmum frá síðustu árum þar sem óafturkræf náttúruslys hafa orðið vegna framkvæmda. Það eru ekki síst svæði sem eiga að njóta sérstakrar verndar samkvæmt 37. gr. nvl. og náttúruminjar á náttúruminjaskrá aðrar en friðlýstar náttúruminjar sem eru áhyggjuefni. Nefndin hefur þegar sett fram vissar tillögur til úrbóta í þessum efnum í drögum að frumvarpi til laga um breytingar á þremur greinum náttúruverndarlaga sem hún skilaði umhverfisráðherra seint á síðasta ári og hefur verið kynnt. Þar var m.a. lagt til að ákvæði skipulagslaga yrðu styrkt þannig að betur verði tryggt að tillit sé tekið til ákvæða náttúruverndarlaga við töku ákvarðana um framkvæmdaleyfi. Einnig var lagt til að með skýrum hætti yrði kveðið á um skyldu til að afla framkvæmdaleyfis vegna allra framkvæmda sem hafa í för með sér röskun náttúrufyrirbæra sem njóta verndar samkvæmt 37. gr. og mælt fyrir um tiltekna málsmeðferð í því sambandi. Ástæða væri til að sömu skilyrði giltu um minjar á náttúruminjaskrá aðrar en friðlýstar náttúruminjar, sbr. 2. málsl. 1. mgr. 38. gr. Framkvæmdir þar sem hætta er á að spillt verði friðlýstum náttúruminjum eru hins vegar háðar leyfi Umhverfisstofnunar, sbr. 1. málsl. sömu greinar og núgildandi lög kveða skýrt á um heimildir Umhverfisstofnunar til viðbragða ef brotið er gegn því ákvæði.

509 Sjá hér t.d. Páll Hreinsson: Framkvæmdaleyfi. *Tímarit lögfræðinga* 2004 (2), bls. 247.

Í kafla 23.10 er gerð nánari grein fyrir tillögum nefndarinnar um aðkomu Umhverfisstofnunar að eftirliti með framkvæmdum og valdheimildir í því sambandi.

Eftirlit með efnistöku

Vikið hefur verið að því að b-liður 2. mgr. 6. gr. nvl. gerir ráð fyrir að eftirlit Umhverfisstofnunar sé víkjandi gagnvart eftirliti annarra aðila að því er varðar framkvæmdir, athafnir eða rekstur. Þetta á m.a. við um eftirlit sveitarstjórna með framkvæmdum sem þær hafa veitt framkvæmdaleyfi til, sbr. 16. gr. skipulagslaga nr. 123/2010. Með hliðsjón af þessu mætti ályktа að eftirlit Umhverfisstofnunar að því er varðar efnistöku einskorðist við frágang efnistökusvæða, sbr. 49. gr., enda eru þvingunarúrræði stofnunarinnar bundin þeim þætti. Að mati nefndarinnar er brýnt að skýrar sé kveðið á um eftirlit Umhverfisstofnunar með efnistöku, sbr. 2. mgr. 48. gr. nvl., og samspil valdheimilda stofnunarinnar og valdheimilda sveitarstjórnar í því sambandi, sjá nánari umfjöllun um þetta í kafla 23.10.

Í kafla 22.1.1 eru rakin þau fjölmörgu lagaákvæði sem gilda um heimildir til efnistöku og leyfi og eftirlit í því sambandi. Af þeirri umfjöllun er ljóst að reglur um þessa auðlindanýtingu eru afar flóknar og að mati nefndarinnar getur það hamlað yfirsýn og leitt til þess að stjórn hennar verði ómarkviss. Telur nefndin afar mikilvægt að regluverkið verði einfaldað og að hlutverk og valdmörk þeirra stjórnvalda sem með þessi mál fara verði betur afmörkuð og síðast en ekki síst að skýrar verði kveðið á um eftirlit með þessari nýtingu og valdheimildir stjórnvalda í því sambandi.

Almennt eftirlit með náttúru landsins

Í 7. gr. nvl. er fjallað um framkvæmd eftirlits og segir þar í 1. mgr. að Umhverfisstofnun sé heimilt að fela náttúrustofum, náttúruverndarnefndum, einstaklingum og lögaðilum að annast *almennt eftirlit með náttúru landsins*. Ekki er ljóst hvað nákvæmlega felst í þessu eftirliti enda er það ekki skýrt nánar í lögunum, sjá nánar kafla 22.1.1 hér að framan. Nefndin er sammála um að ef sams konar heimild verður höfð í endurskoðuðum lögum verði að afmarka með skýrari hætti að hverju slíkt eftirlit eigi að beinast. Hér er ekki síst um að ræða hvort það eigi fyrst og fremst að taka til athafna manna og starfsemi eða hvort ákvæðið eigi einnig um að fjalla um eftirlit með ástandi náttúrunnar. Þá er og mikilvægt að skýrt sé kveðið á um viðbrögð eftirlitsaðila við brotum gegn lögum. Nefndin bendir á að í þessu sambandi þurfi að huga að verkaskiptingu innan stjórnsýslunnar en í kafla 21.5.3 er lagt til að leitast verði við að aðgreina hefðbundin stjórnsýsluverkefni frá rannsóknum og vöktun. Með hliðsjón af því væri eðlilegt að náttúrustofum væri fremur falið eftirlit með ástandi náttúrunnar, þ.e.a.s. verkefni sem lúta að vöktun tiltekinna náttúrufarsþátta eða eftirlit með ástandi tiltekinna svæða. Sé hins vegar vilji til að efla eftirlitshlutverk náttúruverndarnefnda og hugsanlega ráða til starfa umhverfisfulltrúa, sbr. kafla 21.5.6, ætti eftirlit þeirra fremur að beinast að athöfnum manna og starfsemi. Til dæmis mætti nefna dreifingu ágengra framandi lífvera, uppsetningu auglýsingaskilta, framkvæmdir sem hafnar eru án leyfis, t.d. við efnistöku, girðingaleifar í hirðuleysi, takmarkanir sem brjóta gegn fararrétti almennings og fleira.

Eftirlit með meðferð gróðurs og skóga

Nefndin telur að sérstaklega þurfi að huga að ákvæðum 2. og 3. mgr. 39. gr. nvl. um eftirlit Umhverfisstofnunar með ástandi gróðurs og eftirlit með náttúruleg-

um birkiskógum og skógum til útivistar. Núgildandi lög gera ráð fyrir að stofnunin annist þessi verkefni ásamt Landgræðslu ríkisins og Skógrækt ríkisins. Engin frekari útfærsla er í lögunum um verkaskiptingu í þessu sambandi eða hvernig eftirlitinu skuli háttað. Hér ber þó að hafa í huga að af lögum sem um verkefni Landgræðslunnar og Skógræktarinnar gilda má ráða að eftirlit þeirra skuli fyrst og fremst beinast að nýtingu og meðferð gróðurs og skóga. Nefndin telur að gagnlegt sé að greina á milli þess eftirlits sem beinist að nýtingu og meðferð gróðurs og skóga annars vegar og þess sem felst í vöktun gróðurfars og rannsóknum á þróun þess, t.d. vegna loftslagsbreytinga hins vegar. Fyrrnefnda verkefnið á eðlilega undir þá stjórnsýslustofnun sem annast umsjón og vörslu lands og eftirlit með meðferð þess og því þurfa að fylgja valdheimildir til að bregðast við ef ekki er farið að reglum. Það síðarnefnda á hins vegar betur heima hjá rannsóknarstofnunum. Nauðsynlegt er jafnframt að upplýsingar sem fást úr báðum þessum eftirlitsverkefnum skili sér til þeirrar stofnunar sem falið er að hafa yfirumsjón með gróðurvernd og taka ákvarðanir um aðgerðir í því sambandi.

22.8.3 Umsjón náttúruverndarsvæða og gerð verndaráætlana

Svæði í umsjón Umhverfisstofnunar og svæði falin öðrum skv. 30. gr. nvl.

Samkvæmt a-lið 2. mgr. 6. gr. nvl. fer Umhverfisstofnun með *umsjón, rekstur og eftirlit með náttúruverndarsvæðum* í samræmi við lög. Orðalagið „í samræmi við lög“ bendir til þess að þetta hlutverk sé útfært sérstaklega í öðrum ákvæðum. Í IV. kafla nvl. er fjallað um rekstur og umsjón náttúruverndarsvæða en ekki er alls kostar ljóst hvaða verkefni falla undir umsjón annars vegar og eftirlit hins vegar. Nefndin bendir á að notkun þessara þriggja hugtaka er ekki alls kostar skýr í náttúruverndarlögum og ástæða til að bæta úr því.

Samkvæmt 30. gr. getur Umhverfisstofnun falið einstaklingum eða lögaðilum *umsjón og rekstur* náttúruverndarsvæða að þjóðgörðum undanskildum. Mætti skilja þetta svo að *eftirlit* svæðanna sé þá áfram á ábyrgð Umhverfisstofnunar. Í greininni er kveðið á um gerð samnings við umsjónar- og rekstraraðila og gefur hún vísbendingu um hvaða þættir felist í framsali Umhverfisstofnunar samkvæmt þessari grein. Þar segir m.a. að kveða skuli á um mannvirkjagerð á svæðunum og aðrar framkvæmdir, svo og um landvörslu. Í kafla 22.2.3 hér að framan var bent á að ýmislegt er óljóst um ábyrgð og verkaskiptingu stjórnvalda varðandi svæði sem slíkir samningar hafa verið gerðir um. Fjallað var sérstaklega um samning við Vatnajökulsþjóðgarð um umsjón og rekstur sex friðlýstra svæða sem liggja utan við mörk sjálfs þjóðgarðsins. Þessi svæði lúta reglum náttúruverndarlaga en eins og kunnugt er gilda sérlög um þjóðgarðinn sjálfan. Það gilda því ekki sömu lög um öll friðlýst svæði í umsjón Vatnajökulsþjóðgarðs. Nefndin telur þetta vera óheppilegt og gera regluverk óþarflega flókið. Ákvæði fyrrgreinds samnings bera með sér að hann feli ekki í sér framsal valds til töku stjórnvaldsákvarðana en verkaskipting stofnana er þó ekki fyllilega skýr. Ekki er fjallað um ábyrgð á gerð verndaráætlana í samningnum og verður því að ályktа að hún sé í höndum Umhverfisstofnunar. Vert er að benda á að í 2. gr. samningsins segir að komi ekki annað fram í friðlýsingu þurfi leyfi Umhverfisstofnunar til framkvæmda þar sem hætta sé á að spillt verði friðlýstum náttúruminjum, sbr. 38. gr. náttúruverndarlaga. Samkvæmt þessu virðist gert ráð fyrir að ákvæði friðlýsinga geti falið í sér undanþágu frá fyrrnefndri lagagrein. Vandséð er að þetta ákvæði samræmist nefndu ákvæði náttúruverndarlaga en þar er ekki gert ráð fyrir slíkum undanþágum.

Nokkuð virðist á reiki hvernig skiptingu ábyrgðar Umhverfisstofnunar og sveitarfélaga gagnvart fólkvöngum sé háttað samkvæmt núgildandi nvl., sbr. 55.–57. gr. þeirra. Samkvæmt 56. gr. er ljóst að kostnaður við rekstur fólkvangs fellur á sveitarfélög sem að stofnun hans standa og í 57. gr. er kveðið á um gerð samvinnusamnings milli þeirra sveitarfélaga *sem standa að rekstri fólkvangs*. Í þessum greinum er umsjón og eftirlit með fólkvöngum ekki með skýrum hætti falið sveitarfélögum. Hins vegar er hugtakið fólkvangur skilgreint svo í 3. gr. laganna að þar sé um að ræða landsvæði *í umsjón* sveitarfélags eða sveitarfélaga sem friðlýst hefur verið til útivistar og almenningsnota. Hér er því ekki fyllilega ljóst hvort gera eigi samninga um umsjón fólkvanga á grundvelli 30. gr. eins og um önnur náttúruverndarsvæði. Almennt hafa slíkir samningar ekki verið gerðir um fólkvanga en þó eru um það dæmi, sbr. töflu á bls. 391. Nauðsynlegt er því að skerpa á þessum atriðum í endurskoðuðum lögum þannig að skýrt verði kveðið á um ábyrgð sveitarfélaga á umsjón fólkvanga. Nefndin telur þetta fyrirkomulag umsjónar ákjósanlegt enda markmið með stofnun fólkvanga annað en friðlýsing annarra svæða eins og vikið hefur verið að. Jafnframt þyrfti að endurskoða ákvæði eldri friðlýsinga fólkvanga þannig að ábyrgð á umsjón sé skýr.

Samkvæmt upplýsingum frá Umhverfisstofnun er ekki sérstök landvarsla á öllum friðlýstum svæðum á landinu heldur er lögð áhersla á eftirlit á mesta álagstímanum, þ.e. á sumrin. Að undanförnu hefur verið reynt nýtt skipulag, þ.e. svæðalandvarsla sem felur í sér að einn landvörður annast umsjón friðlýstra svæða á tilteknum hluta landsins, t.d. á Vesturlandi. Nefndin telur þetta heppilegt skipulag og leggur til að það verði útfært nánar.

Nefndin telur mikilvægt að mótuð sé heildstæð stefna um umsjón friðlýstra svæða. Einnig er ástæða til að íhuga hvort fela eigi sveitarfélögum umsjón náttúruverndarsvæða í auknum mæli. Verði sú stefna tekin er mikilvægt að kveðið sé skýrt á um hvaða verkefni felist í framsalinu og sömuleiðis um valdmörk og valdheimildir stjórnvalda.

Vöktun og gerð verndaráætlana

Að mati nefndarinnar er mikilvægt að aðgreina betur umsjón eða stjórn náttúruverndarsvæða annars vegar og rannsóknir og vöktun eða mat á ástandi þeirra hins vegar. Síðarnefndi þátturinn ætti að vera í höndum rannsóknarstofnana, t.d. náttúrustofa, eða annarra hæfra aðila. Rannsóknir á friðlýstum svæðum miða ekki síst að því að auka þekkingu á þeim þáttum sem eru undirstaða verndargildis svæðisins. Niðurstöður vöktunar og mat á ástandi friðlýstra svæða skiptir meginmáli um stjórn þeirra og því þarf að tryggja að þetta haldist vel í hendur, samvinna aðila sé góð og að markmiðum friðunar sé náð. Áður hefur verið bent á nauðsyn þess að styrkja lagaákvæði um vöktun og kveða skýrar á um skipulag hennar.

Samkvæmt d-lið 2. mgr. 6. gr. nvl. annast Umhverfisstofnun umsjón með gerð verndaráætlana fyrir náttúruverndarsvæði. Í lögunum eru ekki önnur ákvæði um gerð verndaráætlana nema fyrir þjóðgarða. Þannig segir í 3. mgr. 52. gr. að Umhverfisstofnun geri tillögur um verndaráætlun og landnotkun innan þjóðgarða og skuli þær staðfestar af ráðherra. Frekari leiðbeiningar er ekki að finna um efni eða framsetningu verndaráætlana í lögunum eða í lögskýringargögnum að baki þeim. Telur nefndin nauðsynlegt að úr þessu verði bætt. Hér má benda á að hjá Umhverfisstofnun er nú unnið að gerð rammaverndaráætlunar um friðlýst svæði og er stefnt að því að kynna það verkefni á Umhverfisþingi næsta haust. Ástæða er til að taka mið af þeirri vinnu. Eins er það álit nefndarinnar að skýrar þurfi að kveða

á um ábyrgð á gerð verndaráætlana fyrir þau svæði sem eru í umsjón annarra aðila en Umhverfisstofnunar. Eins og fram hefur komið er það í ýmsum tilvikum óljóst. Mjög hægt gengur að vinna verndaráætlanir fyrir náttúruverndarsvæði, sbr. kafla 22.2.2. Telur nefndin ástæðu til að hugleiða hvernig bæta mætti úr þessu. Til greina kæmi að fela tilteknum aðilum undirbúning eða gerð tillögu að slíkum áætlunum. Hér kæmu t.d. náttúrustofur vel til álita.

Þjóðgarðurinn á Þingvöllum og Vatnajökulsþjóðgarður

Í kafla 22.2.4 hér að framan er fjallað um verkefni og valdsvið Þingvallanefndar samkvæmt lögum nr. 47/2004 um þjóðgarðinn á Þingvöllum. Þar kemur fram að samspil laganna við náttúruverndarlög er ekki eins skýrt og æskilegt væri, t.d. um það að hvaða marki ákvæði náttúruverndarlaga gildi um stjórnsýslu í þjóðgarðinum. Meðal annars var bent á að engin skýr ákvæði eru um eftirlit Þingvallanefndar í lögum nr. 47/2004 en í reglugerð sem sett hefur verið á grundvelli laganna er gert ráð fyrir að hún annist eftirlit með framkvæmdum innan þjóðgarðsins. Þingvallanefnd eru þó ekki fengnar neinar valdheimildir í tengslum við þetta eftirlit og því er óljóst hvort og þá að hvaða marki valdheimildir Umhverfisstofnunar grípi þar inn. Eins virðist ekki með öllu ljóst hvernig ákvæði nvl. um skyldu til að gera verndaráætlun hafa verið túlkuð í tilviki þjóðgarðsins eða hvaða stjórnvald skuli annast gerð hennar.

Að því er varðar Vatnajökulsþjóðgarð kom fram í fyrrnefndum kafla að samkvæmt lögum nr. 60/2007 um Vatnajökulsþjóðgarð gilda aðrar reglur um framkvæmdir innan þjóðgarðsins en almennt gildir um friðlýst svæði og fela þær m.a. í sér undantekningu frá meginreglu 38. gr. náttúruverndarlaga um að leyfi Umhverfisstofnunar þurfi til framkvæmda þar sem hætta er á að spillt verði friðlýstum náttúruminjum. Regluverk er að þessu leyti óþarflega flókið og ekki til þess fallið að stuðla að samræmi í stjórnsýsluframkvæmd. Um Vatnajökulsþjóðgarð gildir, eins og um þjóðgarðinn á Þingvöllum, að samspil sérlaganna við náttúruverndarlög er óskýrt, ekki hvað síst það sem snertir aðkomu Umhverfisstofnunar að eftirliti innan þjóðgarðsins.

Eins og fram hefur komið telur nefndin óheppilegt að stjórn þjóðgarða landsins sé ekki samræmd og telur mikilvægt að taka málefni þeirra til endurskoðunar. Yfirumsjón þeirra ætti að mati nefndarinnar að vera í höndum einnar stofnunar. Sú stofnun ætti einnig að fara með valdheimildir sem tengjast eftirliti, þó hugsanlegt sé að framselja einhverja þætti þess með skýrum ákvæðum í lögum.

Verndarsvæði samkvæmt lögum um vernd Breiðafjarðar nr. 54/1995

Vikið var að verndarsvæði samkvæmt lögum um vernd Breiðafjarðar í kafla 22.2.5 hér að framan. Þar kom m.a. fram að lögin kveða ekki skýrt á um umsjón og eftirlit með verndarsvæðinu. Þá virðist aðkoma Umhverfisstofnunar að leyfisveitingum og eftirliti í raun nánast engin. Niðurstaða starfshóps um úttekt á lögunum var að lögunum og framkvæmd þeirra væri ábótavant og að endurskoðun þeirra væri nauðsynleg. Lögin væru óskýr hvað varðar gildissvið og mörk verndarsvæðisins og um viðmið um vernd náttúru- og menningarminja. Enn fremur að hlutverk og staða Breiðafjarðarnefndar hefði oft verið óljós í stjórnkerfinu.[510]

510 *Vernd Breiðafjarðar.* Samantekt starfshóps umhverfisráðherra um úttekt á lögum nr. 54/1995 um vernd Breiðafjarðar. Reykjavík 2010.

22.8.4 Vöktun

Í því breytta vinnulagi við náttúruvernd sem alþjóðasamvinna hefur leitt af sér gegnir vöktun náttúrufarsþátta gríðarmiklu hlutverki. Þessar nýju aðferðir byggjast á því að rækt sé lögð við skipulegar rannsóknir, skráningu og flokkun lífríkis og náttúruminja og að sett séu markmið eða viðmið um það ástand hinna ýmsu náttúrufarsþátta sem æskilegt þykir að viðhalda. Vöktun ástands er því lykilatriði til að hægt sé að meta hvort markmiðum sé náð eða hvort þörf sé á aðgerðum til að styrkja verndarstöðu tiltekinna þátta. Í þessu skyni eru jafnan gerðar heildstæðar áætlanir um vöktun lykilþátta náttúrunnar til að fylgjast með stöðu mála á hverjum tíma.

Af yfirliti um vöktun í kafla 22.3 má sjá að fjölmargar stofnanir annast vöktun af einhverju tagi. Ekki er að sjá að mikil áhersla hafi verið lögð á samhæfingu að þessu leyti en hætt er við að lítil yfirsýn náist með óskipulegum vinnubrögðum. Nefndin bendir hér sérstaklega á vöktun lífríkis vatns en það verkefni er nú í höndum margra stofnana án þess að skýrt sé kveðið á um verkaskiptingu í því sambandi. Í fyrrnefndum kafla er greint frá ákvæðum nýrra laga um stjórn vatnamála nr. 36/2011 sem snúa að vöktun og bent á að þar er ekki skýrt kveðið á um verkaskiptingu stofnana sem annast munu framkvæmd hennar. Við meðferð frumvarpsins á Alþingi kom raunar í ljós að talsverður ágreiningur er milli stofnana um verkaskiptingu að því er varðar rannsóknir og vöktun lífríkis vatns. Í framhaldsnefndaráliti umhverfisnefndar Alþingis segir um þetta atriði:

> Ljóst er að innan stofnana og ráðuneyta er ekki einhugur um skipulag náttúrufarsrannsókna, og er meðal annars deilt um túlkun áðurnefndra laga [þ.e. laga sem gilda um starfsemi Veðurstofu Íslands, Náttúrufræðistofnunar Íslands, Veiðimálastofnunar og Hafrannsóknastofnunarinnar]. Viðhorf [umhverfisnefndar] í þeim efnum kemur skýrt fram í nefndaráliti fyrir 2. umræðu málsins, þ.e. að hlutverk Náttúrufræðistofnunar Íslands sé að lögum að rannsaka alla náttúru Íslands, einkum allt lífríki þess, en hlutverk Veiðimálastofnunar og Hafrannsóknastofnunarinnar beinist einkum að nytjastofnum. Vel má vera að þetta þurfi að skýra nánar í lögum og tilgreina beint skiptingu verka milli einstakra stofnana, m.a. til að slá á deilur eins og þær sem nú hafa sprottið af orðalagi 10. gr.[511]

Nefndin leggur áherslu á að sérstaklega verði hugað að vöktun í endurskoðun náttúruverndarlaga og að skilgreind verði ábyrgð Náttúrufræðistofnunar Íslands á yfirumsjón vöktunar lykilþátta náttúru Íslands að því marki sem verkefni því tengd eru ekki sérstaklega falin öðrum stofnunum.[512] Í þessu fælist að stofnunin geri vöktunaráætlanir og beri á þeim ábyrgð og að hún sjái til þess að niðurstöður vöktunar séu birtar. Nefndin telur hins vegar ekkert því til fyrirstöðu að framkvæmd vöktunar verði í höndum ýmissa aðila og bendir sérstaklega á að náttúrustofur, háskólastofnanir og aðrir aðilar gætu tekið slík verkefni að sér í ríkari mæli.

511 139. lþ. 2010–2011, 298. mál, þskj. 1160.

512 Hér verður sérstaklega að hafa í huga vöktunarhlutverk Veðurstofu Íslands samkvæmt lögum nr. 70/2008, hlutverk Umhverfisstofnunar samkvæmt lögum um stjórn vatnamála nr. 36/2011 og vöktunarrannsóknir Hafrannsóknastofnunar.

22.8.5 Rannsóknir

Í niðurstöðukafla um skipulag stjórnsýslu, kafla 21.5.4, var vikið að því að greina mætti rannsóknarstarfsemi í tvo flokka, annars vegar „lögbundnar rannsóknir" þar sem ákveðnum stofnunum er falið að leggja stund á rannsóknir í sérstökum tilgangi eða til að afla tiltekinna gagna eða upplýsinga og hins vegar „frjálsar rannsóknir". Nefndin áréttar hér mikilvægi þess að mótuð sé skýr stefna um það hvaða upplýsinga og gagna ríkið skuli afla til gagns og hagnýtingar fyrir alla landsmenn og þar með hvaða skyldur eru lagðar á rannsóknarstofnanir ríkisins að þessu leyti. Aukin áhersla á vísindalegan þekkingargrunn náttúruverndar krefst þess að betur sé hugað að skipulagningu þessa rannsóknarstarfs og að tryggt sé að niðurstöður rannsókna skili sér til þeirra aðila sem falið er að taka ákvarðanir sem áhrif hafa á náttúruna.

Einn liður í því að efla tengsl rannsókna og ákvarðanatöku er að mæla svo fyrir að tilteknar upplýsingar, t.d. niðurstöður rannsókna og vöktunar um hnignandi ástand tiltekinna náttúrufarsþátta og/eða staða lífvera á válista, skuli setja af stað tiltekna málsmeðferð þar sem tekin verði afstaða til þess hvort ákveða eigi sérstakar friðunaraðgerðir. Sjá nánar um þetta í kafla 14.8.3.

22.8.6 Umsagnir og leyfisveitingar

Í kafla 21.5 kom fram sú afstaða nefndarinnar að skipulag stjórnsýslu náttúruverndarmála skuli áfram byggt á aðgreiningu stjórnsýsluverkefna og rannsóknarstarfs. Jafnframt þurfi að gæta að því að efla tengsl milli rannsókna og annarrar þekkingaröflunar annars vegar og ákvarðanatöku og stjórnunar hins vegar. Með því móti verði stuðlað að því að ákvarðanataka byggi ávallt á sem bestum upplýsingum. Leyfisveitingar ættu að vera í verkahring stjórnsýslustofnana og mikilvægt er að lög mæli fyrir um þau sjónarmið sem leggja ber til grundvallar ákvarðanatöku um veitingu leyfa. Í samræmi við þetta leggur nefndin til að leyfisveitingar sem Náttúrufræðistofnun Íslands er falið að annast verði færðar til Umhverfisstofnunar. Náttúruverndarlöggjöf ætti jafnframt að tryggja að umsagna þeirra stofnana eða stjórnvalda sem besta þekkingu hafa sé leitað áður en teknar eru mikilvægar ákvarðanir. Sú forsenda að stefna og ákvarðanir um náttúruvernd skuli byggja á vísindalegri þekkingu ætti að leiða til þess að rannsókna- og vísindastofnunum sé í auknum mæli falið umsagnarhlutverk í lögum.

22.8.7 Miðlun upplýsinga til almennings og fræðsla

Á síðustu árum hefur verið lögð síaukin áhersla á þátttöku almennings í ákvarðanatöku um umhverfismál og í samræmi við það settar reglur til að tryggja aðgang að upplýsingum.[513] Jafnhliða því að tryggja heimild til að nálgast upplýsingar er mikilvægt að stjórnvöld vinni ötullega að fræðslu og stuðli að aukinni þekkingu almennings á náttúru landsins. Í ýmsum þeirra alþjóðasamninga um náttúruvernd sem gerðir hafa verið á undanförnum árum og áratugum er fjallað um mikilvægi þess að efla þekkingu og örva skilning almennings á mikilvægi náttúruverndar. Dæmi um þetta er 13. gr. samningsins um líffræðilega fjölbreytni en

513 Um þetta gilda lög um upplýsingarétt um umhverfismál nr. 23/2006.

ákvæði hennar eru útfærð í framkvæmdaáætlun um líffræðilega fjölbreytni sem samþykkt var í ríkisstjórn í desember 2010. Meðal aðgerða sem þar eru nefndar er:

1) að stuðla að góðri þekkingu þjóðarinnar á lífríki landsins og styrkja námskrár og almannafræðslu þar að lútandi
2) að efla fræðsluhlutverk opinberra rannsókna- og stjórnsýslustofnana sem sinna lífríkismálum og efla tengsl þeirra við skóla landsins
3) að efla fræðslu um líffræðilega fjölbreytni í þjóðgörðum, þjóðskógum og á öðrum verndarsvæðum með útgáfu og leiðsögn[514]

Eins og fram kemur í kafla 22.7 hér á undan er bæði Umhverfisstofnun og Náttúrufræðistofnun Íslands falið fræðslu- og upplýsingahlutverk í lögum. Sama er að segja um náttúruverndarnefndir og náttúrustofur. Mikilvægt er að efla og skýra skyldur stofnana að þessu leyti og samhæfa starf þeirra. Telur nefndin að gerð fræðsluáætlana á borð við þær sem Umhverfisstofnun og Náttúrufræðistofnun hafa unnið að sé ákjósanlega leið til að skipuleggja þetta verkefni.[515]

Nefndin leggur ríka áherslu á mikilvægi þess að almenningi verði gefinn kostur á að koma að undirbúningi nýrra náttúruverndarlaga. Er gerð hvítbókarinnar m.a. hugsuð sem liður í því. Þá telur nefndin brýnt að sérstaklega verði hugað að því þegar ný náttúruverndarlög verða samþykkt að kynna almenningi efni þeirra.

514 *Stefnumörkun Íslands um líffræðilega fjölbreytni – framkvæmdaáætlun*. Reykjavík 2010.
515 Sjá Rannsókna- og fræðslustefnu Náttúrufræðistofnunar Íslands 2008–2012.

23

Þvingunarúrræði, ábyrgðarreglur o.fl.

23. Þvingunarúrræði, ábyrgðarreglur o.fl.

23.1 Inngangur

Greinargóðar upplýsingar og leiðbeiningar stjórnvalda um boð og bönn hvers konar stuðla að því að almennt sé farið að lögum, stjórnvaldsfyrirmælum og stjórnvaldsákvörðunum. Þegar út af bregður er hins vegar talið nauðsynlegt að stjórnvöld hafi sérstakar heimildir til að grípa inn í athafnir manna. Hér á eftir verður fjallað um heimildir stjórnvalda til að taka ákvarðanir um þvingunarúrræði og stjórnsýsluviðurlög. Jafnframt verður fjallað um umhverfisábyrgð og refsingar. Þegar um er að ræða svæði og tegundir sem njóta sérstakrar verndar eru framkvæmdir og aðrar athafnir gjarnan sérstaklega takmarkaðar og getur því verið mikilvægt að grípa hratt inn í atburðarás sem hafin er.

23.2 Þvingunarúrræði

Þvingunarúrræði eru úrræði sem stjórnvöld geta gripið til í því skyni að knýja borgara til að fara að lögum, almennum stjórnvaldsfyrirmælum eða stjórnvaldsákvörðun hafi þau til þess skýra heimild í lögum.[516] Stjórnvald getur þannig, án atbeina dómstóla, beitt tilteknum úrræðum til að knýja einstaklinga eða lögaðila til framkvæmda á ráðstöfunum sem þeim er skylt að hlutast til um samkvæmt lögum eða samkvæmt öðrum reglum sem settar eru með stoð í lögum. Þvingunarúrræðum er einnig beitt í nokkrum mæli til þess að knýja aðila þess að láta af atferli sem er ólögmætt.

Meginreglan í íslenskum rétti er sú að stjórnvöld geta ekki án sérstakrar lagaheimildar tekið ákvörðun um að beita aðila þvingunarúrræði ef hann virðir ákvarðanir stjórnvaldsins að vettugi. Heimild stjórnvalds til að taka íþyngjandi ákvörðun, til dæmis að kveða á um sérstök skilyrði í leyfi, leiðir ekki sjálfkrafa af sér heimild til að beita þvingunarúrræðum til að fylgja henni eftir. Þannig er í raun gerð krafa um tvær sjálfstæðar lagaheimildir, annars vegar heimild til að taka íþyngjandi ákvörðun og hins vegar sértæka heimild til að fylgja henni eftir með þvingunarúrræðum.

Í stjórnsýslurétti er venja að greina þvingunarúrræði stjórnvalda í tvo flokka, bein og óbein þvingunarúrræði. Bein þvingunarúrræði einkennast af því að með þeim er rutt úr vegi hindrunum og komið á lögmætu réttarástandi án þátttöku málsaðila. Óbeinum þvingunarúrræðum er hins vegar ætlað að hafa áhrif á viljaafstöðu málsaðila með því að fá hann til hlýðni við boð eða bann sem hann hefur

516 *Lögfræðiorðabók með skýringum*. Páll Sigurðsson ritstýrði. Bókaútgáfan Codex og Lagastofnun Háskóla Íslands, Reykjavík 2008.

ekki fylgt.[517] Þegar málsaðili hefur uppfyllt skyldu sína er ekki hægt að beita hann þvingunarúrræðum.

Stjórnsýsluviðurlög eru refsikennd viðurlög sem stjórnvöld geta lögum samkvæmt lagt á hinn brotlega í tilefni af háttsemi sem er andstæð lögum sbr. kafla 23.7.[518] Munurinn á þvingunarúrræðum stjórnvalda og stjórnsýsluviðurlögum er m.a. sá að almennt er hægt að beita stjórnsýsluviðurlögum vegna brota á lögboðnum skyldum enda þótt málsaðili hafi uppfyllt skyldur sínar þegar ákvörðun um viðurlögin er tekin.[519] Er viðurlögunum þá m.a. ætlað að hafa varnaðaráhrif.

23.3 Þvingunarúrræði í náttúruverndarlögum

Þvingunarúrræði eru fremur fá í náttúruverndarlögum nr. 44/1999. Lögmælt úrræði eru:

- a) skrifleg áskorun, sbr. 2. mgr. 38. gr. laganna
- b) fyrirmæli um úrbætur, sbr. 2. mgr. 49. gr.
- c) heimild til að vinna verk á kostnað þess sem skylt er að vinna verkið, sbr. 3. mgr. 44. gr. og 3. mgr. 49. gr.
- d) dagsektir sbr. 73. gr. laganna, sbr. 2. mgr. 38. gr. og 2. mgr. 49. gr.

Hér verður nánar gerð grein fyrir þessum úrræðum.

23.3.1 Friðlýstar náttúruminjar

Samkvæmt 38. gr. laganna þarf leyfi Umhverfisstofnunar til framkvæmda þar sem hætta er á að spillt verði friðlýstum náttúruminjum. Samkvæmt 2. mgr. sömu greinar er stofnuninni heimilt að krefjast þess með skriflegri áskorun að framkvæmdir verði ekki hafnar eða þær stöðvaðar leiti framkvæmandi ekki leyfis. Verði ekki orðið við áskorun stofnunarinnar er henni heimilt að beita dagsektum í þessu skyni, sbr. 73. gr. laganna og leita atbeina lögreglu ef með þarf. Samkvæmt 2. mgr. 38. gr. nvl. er undanfarandi skrifleg áskorun þannig skilyrði þess að heimilt sé að beita dagsektum. Skylda til að sækja um leyfi til framkvæmda á friðlýstum svæðum er með þessu skýrt skilgreind og þvingunarúrræðin tengd beint við vanrækslu á þeirri skyldu.

23.3.2 Efnistaka

Samkvæmt 1. mgr. 49. gr. nvl. skal við upphaf efnistöku ganga frá gróðri og efsta hluta jarðvegs námasvæðis á þann hátt að auðvelt verði að jafna honum aftur yfir efnistökusvæði. Að loknum vinnslutíma skal ganga snyrtilega frá efnistökusvæði þannig að sem best falli að umhverfi. Samkvæmt 2. mgr. greinarinnar er Umhverfisstofnun heimilt að gefa námuréttarhafa fyrirmæli um að ljúka frágangi innan tiltekins frests, að hámarki innan árs. Einnig er Umhverfisstofnun heimilt að beita dagsektum. Beri slíkar aðgerðir ekki árangur skal sveitarstjórn ganga frá efnistökusvæði á kostnað námuréttarhafa í samræmi við gerða áætlun, sbr. 48. gr. laganna. Skal trygging, sem stofnuninni er heimilt að krefjast, ganga til greiðslu kostnaðar. Hér er um nokkuð flókna verkaskiptingu að ræða þar sem sveitarstjórn veitir leyfi til framkvæmda,

517 *Lögfræðiorðabók.*
518 *Lögfræðiorðabók.*
519 Páll Hreinsson 2007. Þvingunarúrræði stjórnvalda. *Afmælisrit: Jónatan Þórmundsson sjötugur 19. desember 2007.* Reykjavík.

sbr. 13. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 (1). Umhverfisstofnun er heimilt að krefjast tryggingar skv. 48. gr. nvl. (2). Sveitarstjórn er hins vegar heimilt að ganga frá efnistökusvæði á kostnað námuréttarhafa (3) og virkja þannig framangreinda tryggingu. Samkvæmt 53. gr. skipulagslaga hefur skipulagsfulltrúi eftirlit með því að sótt sé um leyfi fyrir framkvæmdum, þ.m.t. til efnistöku, að leyfi sé gilt og að framkvæmdaleyfi sé í samræmi við skipulag. Skal skipulagsfulltrúi stöðva framkvæmdir tafarlaust (4) ef framkvæmdir eru hafnar án þess að þessum skilyrðum sé fullnægt og leita staðfestingar sveitarstjórnar. Nánar er fjallað um samspil eftirlits Umhverfisstofnunar og skipulagsfulltrúa og tillögur nefndarinnar í því sambandi í kafla 22.8.2.

Eins og að framan er lýst eru skilgreind afgerandi úrræði vegna brota á reglum um efnistöku en flókin verkaskipting getur dregið úr skilvirkni úrræðanna.

23.3.3 Aðrar framkvæmdir

Samkvæmt 43. gr. laga um náttúruvernd er almennt óheimilt að setja upp auglýsingar meðfram vegum eða annars staðar utan þéttbýlis. Í áliti umboðsmanns Alþingis um viðbrögð Umhverfisstofnunar vegna slíks máls (mál nr. 5768/2009) komst umboðsmaður að þeirri niðurstöðu að heimilt sé að beita dagsektum í því skyni að knýja aðila til að taka niður slíkar auglýsingar. Stofnunin hafði ekki talið sér heimilt að beita þvingunarúrræðum við brotum á reglum um auglýsingar meðfram vegum. Byggði niðurstaða umboðsmanns á túlkun á samspili ákvæða 43. gr. og 73. gr. nvl., sem fjallar um dagsektir, svo og ákvæða reglugerðar um náttúruvernd, nr. 205/1973, sem sett var í tíð eldri náttúruverndarlaga.

Í 44. gr. nvl. segir að hafi byggingar, skip í fjöru, bifreiðir, áhöld eða mannvirki, þar á meðal girðingar, verið skilin eftir í hirðuleysi og grotni þar niður svo að telja verði til lýta eða spjalla á náttúru sé eiganda skylt að fjarlægja það. Samkvæmt 3. mgr. sömu greinar skal sveitarstjórn annast framkvæmdir sem nauðsynlegar eru samkvæmt þessum fyrirmælum á kostnað þess sem skylt var að annast þær en hefur látið það ógert. Eftirlit með framfylgd þessa ákvæðis virðist þannig vera í höndum sveitarstjórna. Reyndar er um þessi málefni fjallað að verulegu leyti í löggjöf um hollustuhætti og mengunarvarnir og gilda því ákvæði þeirra laga um eftirfylgni með þeim.

23.3.4 Almannaréttur

Í 1. mgr. 14. gr. nvl. segir að mönnum sé heimilt án sérstaks leyfis landeiganda að fara gangandi, á skíðum, skautum og óvélknúnum sleðum eða á annan sambærilegan hátt um óræktað land og dveljast þar. Sú undanþága er jafnframt sett fram að í eignarlandi í byggð sé eiganda heimilt að takmarka eða banna með merkingum við hlið eða göngustiga umferð manna og dvöl á afgirtu ræktuðu landi. Ef um ólögmætar merkingar er að ræða eða að eigandi takmarki umferð umfram framangreinda heimild ætti að vera unnt að beita dagsektum í kjölfar fyrirmæla um úrbætur ef ekki er brugðist við þeim. Náttúruverndarlög eru þó ekki skýr um þetta atriði.

Sé skógrækt styrkt með opinberu fé skal kveða svo á í samningi við eiganda eða rétthafa lands samkvæmt 3. málsl. 2. mgr. 14. gr. laganna að hann tryggi almenningi með reglum sem hann setur frjálsa för um landið eftir að fyrstu stigum skógræktar er lokið. Ef slíkur samningur er til staðar og hindraður er alfarið aðgangur almennings ætti að vera unnt að beita dagsektum í kjölfar fyrirmæla um úrbætur.

Takmarkanir á heimild til að tjalda er að finna í 21. gr. laganna þar sem segir að þegar sérstaklega standi á geti eigandi lands eða rétthafi takmarkað eða bannað að tjöld séu reist þar sem veruleg hætta er á að náttúra landsins geti beðið tjón af. Ef eigandi lands takmarkar tjöldun umfram framangreindar heimildir, t.d. með skiltum, ætti að vera unnt að beita dagsektum í kjölfar fyrirmæla um úrbætur.

Samkvæmt 23. gr. laga um náttúruvernd er óheimilt að setja niður girðingu á vatns-, ár- eða sjávarbakka þannig að hindri umferð gangandi manna. Að undangengnu mati á því hvort girðing hindri umferð mætti gefa fyrirmæli um að taka hana niður og framfylgja þeim með dagsektum ef nauðsyn krefur.

23.4 Tegundir þvingunarúrræða

Í stjórnsýslurétti er eins og áður hefur komið fram venja að greina þvingunarúrræði stjórnvalda í tvo flokka, þ.e. bein og óbein þvingunarúrræði og verður hér fjallað nánar um hvorn flokkinn fyrir sig. Ekki verður gerð grein fyrir öllum tegundum beinna og óbeinna þvingunarúrræða en sjónum beint að þeim úrræðum sem annað hvort er að finna í gildandi náttúruverndarlögum eða rétt er að taka afstöðu til við endurskoðun laganna.

23.4.1 Bein þvingunarúrræði

Bein þvingunarúrræði einkennast af því að með þeim er rutt úr vegi hindrunum og komið á lögmætu réttarástandi án þátttöku málsaðila.

Sjálftökuúrræði

Heimild til að vinna verk á kostnað þess sem skylt er að vinna verkið er að finna í 3. mgr. 44. gr. og 3. mgr. 49. gr. náttúruverndarlaga, sbr. kafla 23.3. Þetta eru dæmi um svokölluð sjálftökuúrræði stjórnvalda, þ.e. heimild til að bregðast við ólögmætu athafnaleysi með því að láta framkvæma verk á kostnað þess sem vanrækslu sýndi. Slíka heimild er að finna í ýmsum öðrum lögum, t.d. 3. mgr. 18. gr. laga um dýravernd nr. 15/1994, og 1. mgr. 27. gr. laga um hollustuhætti og mengunarvarnir nr. 7/1998. Bent hefur verið á að stjórnvöld séu oft treg til að beita sjálftökuúrræðum þar sem þau þurfa að leggja út fyrir kostnaði og oft fyrirséð að erfitt muni reynast að innheimta skuld sem þannig stofnast.[520] Þetta á sérstaklega við ef um flókna framkvæmd er að ræða sem stjórnvöld vilja síður taka faglega ábyrgð á. Ekki er vitað til að þessu úrræði náttúruverndarlaga hafi verið beitt. Engu að síður verður að teljast æskilegt að það sé til staðar.

Stöðvun ólögmætra framkvæmda eða starfsemi

Engin heimild er í náttúruverndarlögum fyrir stjórnvöld náttúruverndarmála til að stöðva framkvæmdir með virkum og beinum hætti. Í 29. gr. laga um hollustuhætti og mengunarvarnir nr. 7/1998 er hins vegar að finna heimild til að stöðva tiltekna starfsemi eða notkun þegar í stað til bráðabirgða ef alvarleg hætta er talin stafa af henni. Það leiðir af ákvæðinu að ekki þarf að beita málsmeðferð skv. stjórnsýslulögum áður en slík ákvörðun er tekin enda um bráðabirgðaúrræði að ræða. Samkvæmt 1. mgr. 53. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 skal skipulagsfulltrúi stöðva framkvæmdir tafarlaust og leita staðfestingar sveitarstjórnar ef framkvæmdaleyfis-

520 Páll Hreinsson, Þvingunarúrræði stjórnvalda, bls. 382.

skyld framkvæmd er hafin án þess að framkvæmdaleyfi sé fengið fyrir henni, ef framkvæmdaleyfi brýtur í bága við skipulag eða það er fallið úr gildi. Um er að ræða afgerandi heimildir og sambærilegar heimildir geta verið mikilvægar til að framfylgja ákvæðum um náttúruvernd.

23.4.2 Óbein þvingunarúrræði

Óbeinum þvingunarúrræðum er ætlað að hafa áhrif á viljaafstöðu aðila þannig að hann láti af ólögmætum athöfnum eða athafnaleysi.

Sérstök áskorun eða áminning

Sérstök áskorun eða áminning um að grípa til tiltekinna ráðstafana eða láta af ólögmætri athöfn telst milt þvingunarúrræði. Ef aðili verður ekki við því fylgir oft beinskeyttara úrræði í kjölfarið. Dæmi um þessa tegund þvingunarúrræða eru í 2. mgr. 38. gr. og 2. mgr. 49. gr. nvl. eins og fram kemur í kafla 23.3. Sambærileg ákvæði er að finna í ýmsum öðrum lögum sbr. 2. tölul. 1. mgr. 26. gr. laga um hollustuhætti og mengunarvarnir og 1. mgr. 22. gr. laga um varnir gegn mengun hafs og stranda nr. 33/2004.

Afturköllun stjórnvaldsákvörðunar, t.d. svipting leyfis

Afturköllun stjórnvaldsákvörðunar eins og svipting leyfis til að reka tiltekna starfsemi eða til framkvæmda er heimiluð í ákveðnum tilvikum þegar sú staða kemur upp að aðili uppfyllir ekki lengur lagaskilyrði til að halda slíku leyfi.[521] Áform um sviptingu leyfis er talið óbeint þvingunarúrræði þar sem viðvörun um að slíku úrræði verði beitt getur þrýst á að aðili grípi til ráðstafana til að fullnægja skilyrðunum. Úrræði af þessu tagi er að finna í löggjöf um umhverfisvernd, til dæmis í lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir, og lögum um meðhöndlun úrgangs nr. 55/2003. Í þeim lögum kemur fram sá áskilnaður að úrræðinu sé ætlað að knýja á um framkvæmd ráðstöfunar. Dæmi eru um að afturköllun leyfis hafi fremur einkenni stjórnsýsluviðurlaga því stundum kveða lög á um að úrræðinu skuli beitt í tilefni af lögbroti.[522] Mikilvægt er að skýrt sé í lögum hvort afturköllun sé þvingunarúrræði eða stjórnsýsluviðurlög þ.e. hvort verið er að þvinga aðila til aðgerða eða refsa fyrir framin brot.

Dagsektir

Eins og áður segir er samkvæmt 73. gr. nvl. heimilt að beita dagsektum til að knýja menn til framkvæmda á ráðstöfunum sem þeim er skylt að hlutast til um samkvæmt lögunum eða til þess að láta af atferli sem er ólögmætt. Ákvæðið er almenns eðlis og heimildin beinist að tvenns konar aðstæðum eins og sjá má af orðalagi greinarinnar.

Samkvæmt 2. málsl. 73. gr. skal ákveða hámark dagsekta í reglugerð. Reglugerð sem hefur að geyma slíkt ákvæði hefur ekki verið sett á grundvelli náttúruverndarlaga nr. 44/1999. Eins og áður er fram komið er reglugerð um náttúruvernd nr. 205/1973 sem sett var á grundvelli náttúruverndarlaga nr. 47/1971 enn í gildi að því marki sem hún fer ekki í bága við ákvæði núgildandi laga, sbr. 2. mgr. 78. gr. Í reglugerðinni er kveðið á um hámark dagsekta sem eru 2000 kr. Með breytingu

521 Páll Hreinsson, Þvingunarúrræði stjórnvalda, bls. 383.
522 Páll Hreinsson, Þvingunarúrræði stjórnvalda, bls. 383–384.

Hveraörverur Vonarskarði.

á náttúruverndarlögum nr. 47/1971 var hámark dagsekta hækkað í 10.000 kr. en reglugerðinni var ekki breytt til samræmis. Framangreind lög hafa nú verið afnumin. Þar sem engin önnur ákvæði um hámark dagsekta eru í gildi sem gengið geta framar ákvæði reglugerðar nr. 205/1973 verður að álykta að gilt hámark sé 2000 kr.

Í 41. gr. reglugerðar um náttúruvernd er gert ráð fyrir að undanfari dagsekta séu fyrirmæli. Efnislega er ákvæði 73. gr. gildandi laga um náttúruvernd samhljóða 3. mgr. 37. gr. eldri laga um náttúruvernd nr. 47/1971. Ætla verður að slík fyrirmæli þurfi að vera skrifleg. Eins og fram kemur hér að framan er kveðið á um fyrirmæli um úrbætur sem undanfara þess að sjálftökuúrræði 49. gr. nvl. verði beitt um frágang efnistökusvæðis og innlausn tryggingar. Samkvæmt VI. kafla laga um hollustuhætti og mengunarvarnir er undanfarandi áminning og krafa um úrbætur skilyrði þess að dagsektum sé beitt. Í 54. gr. skipulagslaga er einnig gert ráð fyrir að sveitarstjórn gefi út fyrirmæli og setji mönnum frest til að sinna þeim áður en hún beitir dagsektum.

Reglur um andmælarétt eiga við þegar tekin er ákvörðun um dagsektir. Það ásamt skilyrðinu um undanfarandi fyrirmæli gerir það að verkum að úrræðinu verður vart beitt nema um ástand sé að ræða sem er viðvarandi dögum eða vikum saman. Ljóst er að úrræðið hentar illa til að taka á bráðatilvikum. Hins vegar má ætla að ákvæði sem leggja fjárhagslegar byrðar á aðila gerist hann sekur um vanrækslu geti haft afgerandi áhrif á viljaafstöðu hans.

Stöðvun starfsemi

Í lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir kemur fram að heilbrigðisnefnd og Umhverfisstofnun hafa heimildir til að stöðva eða takmarka starfsemi eða notkun, sbr. 3. tölul. 1. mgr. 26. gr. þeirra laga, til að knýja á um framkvæmd ráðstöfunar. Heimilt er að beita ákvæðinu ef um alvarleg tilvik er að ræða eða ítrekuð brot. Sambærileg ákvæði eru í lögum um erfðabreyttar lífverur nr. 18/1996 og lögum um varnir gegn mengun hafs og stranda nr. 33/2004.

Stöðvun atvinnurekstrar er afar íþyngjandi þvingunarúrræði og ber þess vegna að beita því af varúð. Eins og fram hefur komið er ekki kveðið á um slík úrræði í núgildandi náttúruverndarlögum. Má ætla að heimildir til að stöðva starfsemi geti einnig átt við á sviði náttúruverndar, eins og t.d. um framkvæmdir á náttúruverndarsvæðum þó að ekki sé um bráða hættu að ræða.

23.5 Beiting þvingunarúrræða

Mikilvægt er ef knýja á aðila til framkvæmda að umrædd skylda eða bann sé vel skilgreint í þeim lögum eða reglum sem um viðkomandi svið gilda og einnig að skýrt sé hvaða stjórnvöld fara með heimildir til að beita úrræðunum. Þvingunarúrræðum verður því aðeins beitt að fyrir hendi sé einhvers konar vanræksla eða ólögmætt atferli og að mat liggi fyrir um að inngrip sé nauðsynlegt.

Í náttúruverndarlögum er að finna fjölda ákvæða sem telja verður óskýr að því er varðar þá skyldu eða bann sem þau mæla fyrir um. Sem dæmi má nefna 1. mgr. 36. gr. þar sem segir að við túnrækt, skógrækt, uppgræðslu lands, skjólbeltagerð og aðra ræktun skuli þess gætt að hún falli *sem best* að heildarsvipmóti lands. Í 4. mgr. 39. gr. segir að ekki skuli *að óþörfu* eyða eða spilla gróðri með mosa-, lyng- eða hrísrifi eða á annan hátt en ekki er neina vísbendingu að finna um hvers konar eyðing á slíkum gróðri getur talist þörf. Dæmi eru jafnframt um skýr bannákvæði, t.d. ákvæði um bann við að nema á brott eða losa steingervinga af fundarstað í 2.

mgr. 40. gr. laganna. Í því tilviki er þó ólíklegt að þvingunarúrræði geti komið að gagni enda brotið að jafnaði þegar framið er vitneskja fæst um það. Þá gagnast betur að beita refsiviðurlögum eða stjórnvaldssektum, ekki síst í forvarnarskyni. Að sama skapi verður dagsektum og öðrum þvingunarúrræðum ekki beitt ef málsaðila er ómögulegt að gegna þeirri skyldu sem um er að ræða.[523]

Meðalhófsregla 12. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 er mikilvægt leiðarljós þegar tekin er ákvörðun um þvingunarúrræði. Hún felur í sér að stjórnvald skuli því aðeins taka íþyngjandi ákvörðun ef lögmætu markmiði, sem að er stefnt, verður ekki náð með öðru og vægara móti. Skal þess þá gætt að ekki sé farið strangar í sakirnar en nauðsyn ber til. Til að meðalhófsreglan endurspeglist í framkvæmd þvingunarúrræða má ætla að farsælast sé að mæla skýrt fyrir um bæði hin vægari úrræði og hin strangari. Þannig er gefin til kynna ákveðin röð viðbragða sem til greina koma. Af meðalhófsreglunni leiðir að almennt ber að áminna aðila fyrst og veita honum hæfilegan frest til þess að koma málum í lögmælt horf áður en gripið er til harkalegri úrræða.[524] Þó verður að huga að því að þegar um bráða hættu er að ræða verður að vera hægt að grípa til skjótra og árangursríkra ráðstafana. Sem dæmi um hóf í beitingu þess úrræðis sem valið er má nefna mat á fjárhæð dagsekta. Er þá mikilvægt að metið sé hvaða fjárhæð er líkleg til að nægja sem hvati til aðgerða þegar sektunum er ætlað að vera slíkt hreyfiafl. Sjónarmið um hækkun sekta til fordæmingar á broti eiga þannig ekki við nema um viðurlagasektir sé að ræða.

Aðrar reglur stjórnsýslulaga svo sem um fullnægjandi rannsókn máls, andmælarétt, jafnræði o.fl. eiga almennt við um ákvarðanir um beitingu þvingunarúrræða enda eru þær almennt taldar til stjórnvaldsákvarðana, sbr. 2. mgr. 1. gr. laganna. Dæmi eru um að heimilt sé að beita þvingunarúrræði þegar í stað svo sem í 29. gr. laga um hollustuhætti og mengunarvarnir. Verður ákvæðið ekki skilið öðruvísi en svo að í þeim tilvikum sé ekki skylt að gefa kost á andmælum.[525] Mikilvægt er að skýr afstaða sé tekin til þess í lögum ef reglur stjórnsýslulaga um málsmeðferð eiga ekki við. Þegar stjórnvald beitir þvingunarúrræðum er gripið með afgerandi hætti inn í atburðarás og þar með réttindi málsaðila og hafa málsmeðferðarreglur þá aukið vægi.

23.6 Stjórnvaldssektir

Stjórnvaldssekt er fésekt sem stjórnvaldi er heimilt að beita, lögum samkvæmt, vegna brota gegn tilteknum fyrirmælum í lögum eða reglum.[526] Um er að ræða stjórnsýsluviðurlög sem eru refsikennd viðurlög sem stjórnvöld geta lögum samkvæmt lagt á hinn brotlega í tilefni af háttsemi sem er andstæð lögum, almennum stjórnvaldsfyrirmælum eða stjórnvaldsákvörðun.[527] Stjórnsýsluviðurlögum er einkum ætlað að hafa varnaðaráhrif.

Sá meginmunur er á stjórnvaldssektum og dagsektum að stjórnvaldssektirnar

523 Páll Hreinsson, Þvingunarúrræði stjórnvalda, bls. 384.
524 Páll Hreinsson, Þvingunarúrræði stjórnvalda, bls. 386.
525 Í grein Páls Hreinssonar, Þvingunarúrræði stjórnvalda, eru tekin dæmi um ákvarðanir sem ekki hafa verið taldar til stjórnvaldsákvarðana, t.d. 3. mgr. 28. gr. laga um virðisaukaskatt, nr. 50/1988. Páll telur þó ákveðna réttaróvissu ríkja um framkvæmd þessara ákvæða, sjá bls. 386.
526 *Lögfræðiorðabók*.
527 *Lögfræðiorðabók*.

Fremri-Námar, horft til suðurs til Herðubreiðar.

lúta að liðnu atviki og eru viðurlög en dagsektir snúa að nútíðinni og er ætlað að þrýsta á málsaðila til að láta af athöfn eða athafnaleysi.[528]

Heimildir til að beita stjórnvaldssektum er að finna í nokkrum íslenskum lagabálkum. Má þar nefna lög um gjaldeyrismál, lög um fjármálafyrirtæki, samkeppnislög og lög um vátryggingastarfsemi. Eitt dæmi um slíkt ákvæði er að finna í lögum á sviði umhverfisverndar. Þar er um að ræða 15. gr. laga nr. 65/2007, um losun gróðurhúsalofttegunda.

23.7 Ábyrgð vegna umhverfistjóns

23.7.1 Almennt um skaðabótaábyrgð vegna umhverfistjóns

Skaðabætur er peningagreiðsla sem er ætlað að gera tjónþola eins settan fjárhagslega og ef tjón hans hefði ekki orðið.[529] Íslenskur skaðabótaréttur byggir alla jafna á sakarreglunni. Það þýðir að tjónþoli á í flestum tilvikum engan bótarétt nema hann sýni fram á að tjón hans verði rakið til sakar annars manns. Hlutlægri ábyrgð, þ.e. ábyrgð án sakar, verður almennt ekki beitt nema sérstök lagaheimild sé fyrir hendi. Tjón á náttúru hefur um margt sérstöðu sem gerir það að verkum að erfitt er að beita hefðbundnum skaðabótareglum um það.

Ljóst er að náttúruspjöll geta haft í för með sér einkaréttarlegt tjón, t.d. ef vatnsból landeiganda er spillt eða ef fiskstofni í laxveiðiá sem hann á veiðiréttindi í er eytt. Aðstæður eru hins vegar oft þær þegar um er að ræða náttúruspjöll að ekki er endilega hægt að benda á einn eiginlegan tjónþola í skilningi skaðabótaréttar.[530] Þegar spjöll verða á lífríki, vatni eða jarðvegi bíður allt samfélagið tjón. Einna alvarlegustu afleiðingarnar verða þegar mikilvægum lífverum er útrýmt. Einnig kann að vera erfitt að afmarka tjónið og oft er sönnunarstaða erfið, bæði hvað varðar sönnun sakar og sönnun um orsakatengsl milli atburðar og tjóns.

Þessir erfiðleikar hafa leitt til þess að í nágrannalöndum okkar hafa verið settar sérstakar reglur um skaðabótaábyrgð vegna ýmiss konar umhverfistjóns. Fela þær gjarnan í sér víðtækari ábyrgð á slíku tjóni en leiðir af sakarreglunni.[531] Íslensk löggjöf er hins vegar talsvert brotakennd og ósamstæð að þessu leyti. Engin heildstæð lög hafa verið sett um skaðabótaábyrgð vegna umhverfistjóns og athygli vekur að alls engin bótaákvæði eru t.d. í náttúruverndarlögum nr. 44/1999, lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir nr. 7/1998 eða lögum um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu nr. 57/1998. Um tjón vegna náttúruspjalla gilda því yfirleitt aðeins almennar reglur skaðabótaréttarins. Í nokkrum nýlegum lögum er þó kveðið á um hlutlæga ábyrgð að tilteknum skilyrðum uppfylltum, t.d. 16. gr. laga um varnir gegn mengun hafs og stranda nr. 33/2004, 28. gr. laga um

528 Páll Hreinsson, Þvingunarúrræði stjórnvalda, bls. 384
529 *Lögfræðiorðabók*.
530 Viðar Már Matthíasson 2002. Hvar eru bótareglurnar vegna umhverfistjóns? *Afmælisrit til heiðurs Gunnari G. Schram sjötugum 20. febrúar 2001*. Reykjavík, bls. 519.
531 Í grein Viðars Más Matthíassonar, Hvar eru bótareglurnar vegna umhverfistjóns?, er fjallað um norrænar reglur um ábyrgð vegna umhverfistjóns, sjá bls. 520.

erfðabreyttar lífverur nr. 18/1996 og 28. gr. laga um leit, rannsóknir og vinnslu kolvetnis nr. 13/2001. Nú eru í farvatninu mikilvægar breytingar á þessu sviði, sbr. umfjöllunarefni næsta kafla um umhverfisábyrgð.

23.7.2 Frumvarp til laga um umhverfisábyrgð

Á yfirstandandi löggjafarþingi mælti umhverfisráðherra fyrir frumvarpi til laga um umhverfisábyrgð. Frumvarpið er samið í þeim tilgangi að uppfylla skyldur íslenska ríkisins vegna EES-samningsins og felur í sér innleiðingu tilskipunar 2004/35/EB frá 21. apríl 2004 um umhverfisábyrgð í tengslum við varnir gegn umhverfistjóni og úrbætur vegna þess. Tilskipunin var tekin inn í EES-samninginn með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 17/2009 5. febrúar 2009. Fyrirvari var gerður af Íslands hálfu hvað varðar vísanir í tilskipanir 2009/147/EC um verndun villtra fugla og 92/43/EBE um vernd vistgerða (natural habitats) og villtra plantna og dýra sem falla ekki undir EES-samninginn. Ísland er því ekki skuldbundið til að miða skilgreiningu á umhverfistjóni við tjón á vernduðum tegundum, vistgerðum og svæðum í samræmi við framangreindar tilskipanir. Markmið tilskipunarinnar er að setja ramma um ábyrgð vegna umhverfistjóns og byggir hún á meginreglu umhverfisréttar um að mengunarvaldur skuli greiða (polluter pays principle). Rekstraraðila sem veldur umhverfistjóni eða yfirvofandi hættu á slíku tjóni er því bæði skylt að gera ráðstafanir til að koma í veg fyrir yfirvofandi tjón og bæta úr tjóni ef tjón hefur orðið og greiða kostnað af þeim ráðstöfunum.

Samkvæmt 3. gr. frumvarps til laga um umhverfisábyrgð nær það til þrenns konar umhverfistjóns. Í fyrsta lagi tjóns á vernduðum tegundum og náttúruverndarsvæðum, í öðru lagi tjóns á vatni með ákveðnum undantekningum og í þriðja lagi mengunartjóns á landi sem veldur umtalsverðri hættu á skaðlegum áhrifum á heilsufar manna. Hugtakið verndaðar tegundir og náttúruverndarsvæði er skilgreint í 14. tölul. 6. gr. sem:

a. Tegundir villtra fugla og villtra spendýra sem eru friðaðar samkvæmt lögum um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum og tegundir vatnafiska sem njóta verndar samkvæmt lögum um lax- og silungsveiði.
b. Lífverur, búsvæði þeirra, vistgerðir og vistkerfi sem friðlýst eru samkvæmt náttúruverndarlögum.
c. Friðlýst svæði samkvæmt náttúruverndarlögum.
d. Afmörkuð svæði á landi og sjó sem njóta verndar samkvæmt sérstökum lögum vegna náttúru og landslags.

Það vekur athygli að hugtakið nær hvorki til svæða sem eru á náttúruminjaskrá né til svæða sem hafa verið samþykkt á náttúruverndaráætlun samkvæmt ákvörðun Alþingis. Þá falla svokölluð 37. gr. svæði (þ.e. svæði sem eiga að njóta sérstakrar verndar samkvæmt 37. gr. nvl.) ekki undir hugtakið.

Frumvarpið byggir á tvenns konar ábyrgðargrundvelli. Meginreglan er hlutlæg ábyrgð, sbr. 1. mgr. 2. gr. vegna umhverfistjóns sem valdið er við atvinnustarfsemi sem fellur undir II. viðauka við frumvarpið eða yfirvofandi hættu á umhverfistjóni af völdum slíkrar starfsemi. Þetta er einkum mengandi starfsemi, meðhöndlun úrgangs, losun efna í vatn, framleiðsla og flutningur hættulegra og skaðlegra efna

og flutningur úrgangs milli landa. Þá fellur undir viðaukann framleiðsla, meðferð og notkun á erfðabreyttum lífverum og leyfisskyld vatnstaka og vatnsmiðlun.

Auk hlutlægrar ábyrgðar tekur frumvarpið einnig til ábyrgðar á grundvelli sakarreglunnar á umhverfistjóni á vernduðum tegundum og náttúruverndarsvæðum svo sem áður segir og yfirvofandi hættu á slíku tjóni sem rekja má til annarrar atvinnustarfsemi en þeirrar sem fellur undir viðauka II, sbr. 2. mgr. 2. gr. frumvarpsins.

Frumvarpið hefur að geyma reglur um athafnaskyldur rekstraraðila sem ábyrgð ber á umhverfistjóni eða yfirvofandi hættu á slíku tjóni og heimildir stjórnvalda til að gefa rekstraraðila fyrirmæli um rannsóknir og ráðstafanir til að koma í veg fyrir yfirvofandi umhverfistjón eða til að bæta úr slíku tjóni. Þá er í samræmi við greiðsluregluna kveðið á um að rekstraraðilinn skuli greiða kostnað af ráðstöfununum.

Í greinargerð með norskum lögum um fjölbreytni náttúrunnar er vísað til þess að tilskipun ESB um umhverfisábyrgð feli í sér lágmarksreglur. Tiltekin ákvæði norsku laganna ábyrgð bera keim af ákvæðum tilskipunarinnar. Dæmi um þetta er 70. gr. um ábyrgð á ófyrirséðum afleiðingum af lögmætri starfsemi. Samkvæmt ákvæðinu skal sá sem ábyrgð ber grípa til þeirra ráðstafana sem sanngjarnt er að gera kröfu um til að koma í veg fyrir og takmarka tjón og óhagræði. Athygli vekur einnig að samkvæmt 74. gr. norsku laganna kann þeim sem brýtur gegn fyrirmælum laganna að vera gert að greiða skaðabætur til ríkisins. Í dönskum lögum eru ákvæði um ábyrgð vegna umhverfistjóns bæði í almennum lögum um umhverfisvernd og sérstökum lögum um umhverfistjón.

23.8 Refsingar

Refsing felur í sér vanþóknun eða fordæmingu samfélagsins og er til þess fallin að veita þeim sem henni sæta þjáningu og óþægindum.[532] Samkvæmt 76. gr. laga um náttúruvernd skal hver sá sem brýtur gegn ákvæðum laganna eða reglna settra samkvæmt þeim sæta sektum eða fangelsi allt að tveimur árum. Viðurlagaákvæði 76. gr. laga um náttúruvernd gerir þannig ekki greinarmun á brotum eftir eðli þeirra í dag.

Mikilvægt er að grundvöllur refsiábyrgðar sé skýr og myndi það auka skýrleika og draga fram áherslur um ábyrgð ef tilgreind væru þau ákvæði laganna sem leiða til refsiábyrgðar. Benda má á að sú leið er farin í 75. gr. norsku laganna um fjölbreytni náttúrunnar.

Rétt er að geta þess að samkvæmt 179. gr. almennra hegningarlaga, nr. 19/1940 skal hver sá sem gerist sekur um meiri háttar brot gegn lagaákvæðum um verndun umhverfis með eftirfarandi verknaði sæta fangelsi allt að fjórum árum:

1. Mengar loft, jörð, haf eða vatnasvæði þannig að af hlýst verulegt tjón á umhverfi eða veldur yfirvofandi hættu á slíku tjóni.
2. Geymir eða losar úrgang eða skaðleg efni þannig að af hlýst verulegt tjón á umhverfi eða veldur yfirvofandi hættu á slíku tjóni.
3. Veldur verulegu jarðraski þannig að landið breytir varanlega um svip eða spillir merkum náttúruminjum.

532 *Lögfræðiorðabók*. Tekið skal fram að skilgreining hugtaksins er ítarlegri í orðabókinni.

Þau brot sem tilgreind eru í 1. og 2. tölul. geta verið athafnir sem valda verulegum skaða á lífríki eða eru til þess fallin. Veruleg spjöll á landslagi og náttúruminjum, þ.m.t. á friðlýstum svæðum, varða refsiábyrgð samkvæmt 3. tölul.

Refsiábyrgð er almennt ábyrgð einstaklinga. Litið hefur verið svo á að tilgreina þurfi sérstaklega heimildir til að gera lögaðilum refsingar. Sérstakt ákvæði um refsiábyrgð lögaðila er í nokkrum lagabálkum á sviði umhverfisverndar, t.d. í 34. gr. laga um hollustuhætti og mengunarvarnir nr. 7/1998. Þar er tekið fram að sektir megi ákvarða lögaðila þó sök verði ekki sönnuð á fyrirsvarsmenn eða starfsmenn hans eða aðra þá einstaklinga sem í þágu hans starfa, enda hafi brotið orðið eða getað orðið til hagsbóta fyrir lögaðilann. Sams konar ákvæði er í lögum um efni og efnablöndur nr. 45/2008. Tilefni til að kveða á um refsiábyrgð lögaðila er síst minna þegar um er að ræða brot á lögum um náttúruvernd en ekki er kveðið á um slíka ábyrgð í gildandi lögum. Ekki er heldur slíkt ákvæði í lögum um erfðabreyttar lífverur. Sérstök áhersla er lögð á refsiábyrgð lögaðila í nýrri tilskipun ESB um refsingar fyrir brot á löggjöf um umhverfisvernd[533] Meðal annars er gert ráð fyrir að aðildarríkin kveði í löggjöf sinni á um refsiábyrgð vegna brota á löggjöf sambandsins um náttúruvernd (þ.e. fugla- og vistgerðatilskipununum).

Í greinargerð með norsku lögunum um fjölbreytni náttúrunnar er nokkuð fjallað um svokölluð hugræn refsiskilyrði, þ.e. gáleysi og ásetning. Nefnd sem vann að undirbúningi laganna lagði til að grundvöllur refsiábyrgðar yrði ásetningur og alvarlegt gáleysi. Taldi nefndin ekki ástæðu til að leggja refsiábyrgð við einföldu gáleysi. Eftir að tillögur nefndarinnar höfðu farið í umsagnarferli lagði umhverfisráðuneytið til að grundvöllur refsiábyrgðar yrði ásetningur og gáleysi óháð því hvort um alvarlegt gáleysi væri að ræða. Bent var á að það yrði miklum erfiðleikum bundið að sanna að gáleysi væri alvarlegt og einnig að varnaðaráhrif laganna yrðu meiri með þessu móti. Rétt er að taka sérstaka afstöðu til þessa þar sem tekið er fram í 18. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940 að fyrir gáleysisbrot skuli því aðeins refsa að sérstök heimild sé til þess í lögunum.

23.9 Eftirfylgniákvæði í norskum rétti

Nefndin telur rétt að gefa gaum útfærslu þvingunarúrræða í hinum nýju norsku lögum um fjölbreytni náttúrunnar.

23.9.1 Fyrirmæli um úrbætur eða stöðvun framkvæmda

Eftirlitsaðili getur, samkvæmt 69. gr. laganna, gefið fyrirmæli um að bæta úr framkvæmd eða um að hún sé stöðvuð ef hún samræmist ekki ákvæðum laganna eða reglum sem settar eru á grundvelli þeirra. Valdi brot á lögunum eða reglum settum samkvæmt þeim hættu á því að fjölbreytni náttúrunnar rýrni er þeim brotlega skylt að grípa til ráðstafana til að hindra slíka rýrnun. Hafi rýrnun þegar átt sér stað er skylt að koma í veg fyrir frekari rýrnun og ef unnt er endurheimta fyrra ástand. Við beitingu greinarinnar þarf að taka mið af sanngirnismælikvarða þannig að taka þarf tillit til kostnaðar af ráðstöfunum, hverju þær muni skila, afleiðinga brotsins, sök tjónvalds og fleiri þátta. Meðal ráðstafana sem til greina koma eru

533 Directive 2008/99/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on the Protection of the Environment through Criminal Law.

eyðing framandi lífvera sem brotið varðar eða að lifandi lífverur verði færðar aftur á upprunastað.

23.9.2 Ófyrirséðar afleiðingar af lögmætri starfsemi

Hafi framkvæmdir sem samræmast lögunum verulegar ófyrirséðar afleiðingar fyrir fjölbreytni náttúrunnar skal sá sem ábyrgð ber grípa til þeirra ráðstafana sem sanngjarnt er að gera kröfu um til að koma í veg fyrir og takmarka tjón og óhagræði, skv. 70. gr. laganna. Stjórnvöld geta gefið fyrirmæli um endurheimt fyrra ástands verði það ekki talið of íþyngjandi fyrir ábyrgðaraðila.

23.9.3 Sjálftökuúrræði stjórnvalda og afnot af fasteign annarra

Sé ekki farið að fyrirmælum stjórnvalda um ráðstafanir sem fjallað er um hér að framan er stjórnvaldinu heimilt, skv. 71. gr. laganna, að láta framkvæma þær á kostnað þess sem ábyrgur er. Að sama skapi er stjórnvöldum heimilt að láta framkvæma aðgerðir ef það telst brýnt með tilliti til fjölbreytni náttúrunnar eða ekki er unnt að tilgreina ábyrgðaraðila.

Samkvæmt 72. gr. laganna eru afnot heimil af fasteign ábyrgðaraðila eða annarra aðila til að hrinda í framkvæmd ráðstöfunum samkvæmt 69., 70. og 71. gr. Valdi slík not fasteignareiganda tjóni eða óþægindum ber ábyrgðaraðili kostnað af því.

23.9.4 Dagsektir

Heimilt er samkvæmt 73. gr. laganna að beita dagsektum til að knýja á um framkvæmd þeirra. Athyglisvert er að heimilt er að ákveða dagsektir fyrirfram ef sérstakt tilefni er til og reiknast þær þá strax frá þeim tíma er brot á sér stað. Tekið er fram að innheimta megi dagsektir hjá móðurfélagi lögaðila.

23.10 Tillögur nefndarinnar

23.10.1 Inngangur

Nefndin telur brýnt að skýrar heimildir verði í nýjum náttúruverndarlögum til að beita þvingunarúrræðum ef ákvæðum laganna eða stjórnvaldsákvörðunum byggðum á þeim er ekki fylgt. Mikilvægt er að tekin sé afstaða til þess hvaða boðum og bönnum skuli vera heimilt að fylgja eftir með slíkum úrræðum. Gæta þarf sérstaklega að því að vönduð greining liggi fyrir á því hvaða úrræði eru árangursríkust til að tryggja virka eftirfylgni laganna. Nefndin telur mikilvægt að skýrt sé kveðið á um eftirlit og hvaða stjórnvöld skuli sinna því. Sömuleiðis er brýnt að ábyrgð á eftirliti sé ekki dreift um of. Þannig er skilvirkni best tryggð með því að sami aðili hafi með höndum eftirlit og eftirfylgni. Þegar um er að ræða eftirlit með mengandi starfsemi er valdsvið stjórnvalda útfært þannig að leyfisveiting, eftirlit og eftirfylgni er á sömu hendi. Þannig fæst heildaryfirsýn yfir viðkomandi starfsemi hjá eftirlitsstjórnvaldinu.

Nefndin leggur til að eftirlit með frágangi efnistökusvæða verði fært til skipulagsfulltrúa sveitarstjórna eða umhverfisfulltrúa, sbr. tillögu nefndarinnar í köflum 21.5.6 og 22.8.2. Framkvæmdaleyfi er gefið út af sveitarstjórnum og hefur skipu-

lagsfulltrúi það hlutverk að fylgjast með því hvort farið sé að lögum hvað það varðar og honum er heimilt að beita þvingunarúrræðum ef brestir verða þar á. Einnig ber sveitarstjórn samkvæmt núgildandi náttúruverndarlögum skylda til að sjá um frágang efnistökusvæðis á kostnað námuréttarhafa sinni hann ekki skyldum sínum.

23.10.2 Þvingunarúrræði

Nauðsynlegt er að kveðið verði skýrt á um það hvenær heimilt sé að beita þvingunarúrræðum vegna brota á náttúruverndarlögum og að úrræðin séu hentug til að ná settu markmiði. Meðal annars þarf að mæla skýrt fyrir um það hvenær grípa má til dagsekta og taka afstöðu til þess hvaða vanræksla og hvaða brot geta leitt til þess að úrræðinu verði beitt.

Dagsektir

Nefndin leggur til að haldið verði í þær heimildir sem eru til staðar til að beita dagsektum og er nánar lýst í kafla 23.3.1–23.3.4. Þær lúta m.a. að vernd almannaréttarins og taka til eftirtalinna atriða:

- til að knýja landeigendur til að láta af ólögmætum hindrunum við för gangandi manna, sbr. 1. mgr. 14. gr.
- til að stöðva ólögmætar takmarkanir á heimild til að tjalda, sbr. 21. gr.
- til að knýja á um að girðingar sem settar hafa verið upp í trássi við lög verði fjarlægðar eða að sett verði upp hlið ef girt hefur verið yfir forna þjóðleið án þess að uppfylla þá skyldu, sbr. 23. gr.
- til að knýja á um að sótt sé um leyfi til framkvæmda, sbr. 38. gr.
- til að knýja á um að ólögmæt auglýsingaskilti verði fjarlægð, sbr. 43. gr.
- til að knýja á um að gengið verði frá efnistökusvæðum í samræmi við lög, sbr. 49. gr.

Í tengslum við heimildir til að beita dagsektum vegna hindrana á almannarétti telur nefndin rétt að kveðið verði á um heimild einstaklinga og útivistarsamtaka til að krefjast úrskurðar Umhverfisstofnunar um réttmæti banns við umferð, sjá kafla 19.4.5. og um hvort girðingar brjóti í bága við almannaréttinn, sjá kafla 19.4.10.

Dagsektir geta að mati nefndarinnar verið virkt úrræði til að framfylgja skilyrðum í leyfi fyrir framkvæmdum. Þá kann úrræðið að henta í ákveðnum tilvikum þar sem nauðsynlegt er að stöðva ólögmætt jarðrask annað en það sem greinir í 38. og 49. gr. nvl. og ýmsa aðra ólögmæta starfsemi eða háttsemi þar sem hætta er á náttúruspjöllum.

Hámark dagsekta þarf að endurskoða og kveða á um heimildir til að innheimta sektir hjá móðurfélagi lögaðila, sbr. ákvæði 73. gr. norsku laganna.

Krafa um úrbætur – áminning

Nefndin telur að kveða mætti á um heimild til að gera kröfu um úrbætur t.d. þar sem um ólögmætt jarðrask er að ræða. Á grundvelli laga um hollustuhætti og mengunarvarnir og laga um meðhöndlun úrgangs er gjarnan veitt áminning um lögbundna skyldu ef henni er ekki sinnt og samhliða gerð krafa um tilteknar úrbætur. Slíkt úrræði getur t.d. hentað til að fylgja eftir ákvæðum um rétt almennings til umferðar og um umgengni um náttúruverndarsvæði. Samkvæmt 69. gr.

norsku laganna er heimilt að kveða á um ráðstafanir til úrbóta og endurheimtar þegar tjón verður á líffræðilegri fjölbreytni. Lagt er til að svipað úrræði verði útfært í lögum um náttúruvernd.

Sjálftökuúrræði

Nefndin leggur til að fjölgað verði heimildum til að beita sjálftökuúrræðum, þ.e. að vinna verk á kostnað þess sem er skylt að inna það af hendi, t.d. þegar um er að ræða ólögmætar hindranir á almannarétti. Þannig megi t.d. fjarlægja girðingar sem settar eru upp og hindra aðgang að vatns-, ár- eða sjávarbakka, setja upp hlið ef girt hefur verið yfir forna þjóðleið og fjarlægja ólögmætt auglýsingaskilti. Sjálftökuúrræði kæmu þannig almennt til greina í framhaldi af dagsektum beri þær ekki árangur eða í staðinn fyrir þær ef þeim verður ekki við komið eða þær ekki taldar þjóna tilgangi.

Lagt er til að kveðið verði á um heimild til afnota af fasteign ábyrgðaraðila eða annarra aðila til að tryggja framkvæmd sjálftökuúrræða svo sem gert er í 72. gr. norsku laganna.

Afturköllun leyfis

Nefndin telur mikilvægt að heimilt verði að afturkalla leyfi sem veitt eru til framkvæmda eða starfsemi á vernduðum svæðum, sbr. leyfi sem Umhverfisstofnun tekur ákvörðun um skv. 38. gr. nvl., ef skilyrði þess eru ekki lengur uppfyllt. Þegar um er að ræða friðlýst svæði er kveðið á um sérstakt leyfi Umhverfisstofnunar til framkvæmda auk þess sem jafnan er krafist framkvæmdaleyfis sveitarstjórnar samkvæmt skipulagslögum. Lagt er til að mælt verði fyrir um að leyfi Umhverfisstofnunar þurfi að liggja fyrir áður en framkvæmdaleyfi er veitt.

Stöðvun framkvæmda

Nefndin telur nauðsynlegt að til viðbótar heimildum í 2. mgr. 38. gr. nvl. verði skýrt kveðið á um heimild Umhverfisstofnunar til að stöðva framkvæmdir þar sem hætta er á að friðlýstum náttúruminjum verði spillt enda ljóst að skrifleg áskorun er mjög milt þvingunarúrræði og dagsektir ekki nægjanlegar þegar um er að ræða framkvæmdir sem hafa verulega röskun í för með sér og eru oft ekki afturkræfar.

Að sama skapi kann að vera tilefni til að kveða á um að heimilt verði að stöðva framkvæmdir sem brjóta í bága við sérstök verndarákvæði laga um náttúruvernd.

Þetta mætti útfæra með þeim hætti að ef stofnunin fær vitneskju um að hafnar séu án leyfis framkvæmdir sem ógna náttúrufyrirbærum sem eru á náttúruminjaskrá eða sem falla undir 37. gr. nvl. geti hún beint áskorun til skipulagsfulltrúa um að hann beiti valdheimildum sínum og stöðvi framkvæmdir. Verði hann ekki við þeirri áskorun innan tiltekins tíma geti Umhverfisstofnun stöðvað framkvæmdir tímabundið. Tímafrestur yrði að taka mið af aðstæðum og ef tjón er yfirvofandi verður að vera hægt að taka ákvörðun á mjög skömmum tíma. Slíka ákvörðun Umhverfisstofnunar yrði að vera hægt að bera undir úrskurðarnefnd á sama hátt og kveðið er á um í 8. mgr. 52. gr. skipulagslaga.

Nefndin telur einnig ástæðu til að mæla fyrir um heimild Umhverfisstofnunar til að beina áskorun til sveitarstjórnar um að afturkalla leyfi og bæta úr galla á málsmeðferð, þegar lögmæltra umsagna um náttúruvernd hefur ekki verið leitað og að gera sveitarstjórn skylt að taka afstöðu til áskorunarinnar innan tiltekins frests. Jafnframt að unnt væri að kveða á um heimild Umhverfisstofnunar til að stöðva slíkar framkvæmdir tímabundið meðan lögmælt málsmeðferð fer fram.

Yrði framkvæmdaaðili fyrir tjóni vegna þessa og væri í góðri trú um gildi leyfisins kynni hann að eiga rétt til skaðabóta frá sveitarfélaginu.

Enn fremur er lagt til að heimilt verði til bráðabirgða að stöðva framkvæmdir þar sem alvarleg hætta er talin á náttúruspjöllum og aðgerðir þola ekki bið. Er þar höfð í huga svipuð aðstaða og greinir í 29. gr. laga um hollustuhætti og mengunarvarnir, nr. 7/1998.

23.10.3 Stjórnvaldssektir

Nefndin telur rétt að kannað verði hvort stjórnvaldssektir henti til að fylgja eftir ákvæðum náttúruverndarlaga. Stjórnvaldssektir geta átt við þar sem um óafturkræf spjöll er að ræða, málsatvik liggja ljós fyrir og brot er ekki meiri háttar, sbr. 179. gr. hegningarlaga.

Til dæmis gæti þetta úrræði hentað til að bregðast við ólögmætum áletrunum á náttúrumyndanir, sbr. 42. gr. laga um náttúruvernd. Í þeim tilvikum eru úrbætur stundum óframkvæmanlegar og spjöll óafturkræf. Telur nefndin að taka verði mið af fyrirkomulagi eftirlits við það mat. Þar sem um er að ræða vandmeðfarið viðurlagaúrræði telur nefndin mikilvægt að skýrar reglur verði settar um álagningu slíkra sekta og skýrt afmarkað hverjum er heimilt að beita slíku úrræði. Þá er nauðsynlegt að sett verði viðmið um fjárhæð stjórnvaldssekta en mikilvægt er að hún sé í samræmi við alvarleika brots.

23.10.4 Ábyrgð á tjóni á náttúruminjum

Nefndin telur rétt að taka mið af frumvarpi til laga um umhverfisábyrgð og huga að því hvort ástæða sé til að setja ítarlegri ákvæði um ábyrgð á umhverfistjóni í lög um náttúruvernd með hliðsjón af löggjöf nágrannaríkjanna svo sem 74. gr. norsku laganna, sbr. kafla 23.9, þar sem kveðið er á um að sá sem brýtur gegn fyrirmælum laganna skuli greiða skaðabætur til ríkisins.

23.10.5 Refsingar

Refsingar eru viðurhlutamestu viðbrögð samfélagsins við brotum. Þess vegna þarf að hafa skilgreiningu hugtaksins í huga þegar metið er hvort ástæða er til að áskilja refsingu við tilteknu broti, þ.e. meta hvort ástæða er til að lýsa vanþóknun eða fordæmingu og valda hinum brotlega þjáningu eða óþægindum.

Nefndin telur mikilvægt að brot sem varða refsingu séu skilgreind af kostgæfni og að refsing sé stigskipt eftir alvarleika brota. Brot sem telja má mjög alvarleg eru brot sem fela í sér náttúruspjöll á friðlýstum svæðum, eyðing tegunda og spjöll sem hafa í för með sér verulega fækkun tegundar sem og meiri háttar jarðrask og rask á jarðminjum.

Nefndin telur þörf á skilvirkari viðurlagaúrræðum vegna aksturs utan vega og leggur til að lögreglu verði heimilt að sekta fyrir slík brot með sama hætti og fyrir hraðakstur.

Nefndin telur mikilvægt að mælt verði fyrir um refsiábyrgð lögaðila. Til greina kemur að mati nefndarinnar að heimilt verði að refsa vegna brota sem framin eru af gáleysi.

24

Samantekt niðurstaðna

24. Samantekt niðurstaðna

24.1 Inngangur

Viðfangsefni nefndar um endurskoðun náttúruverndarlaga var að leiða saman þekkingu á ólíkum sviðum til að gera ítarlega og alhliða úttekt á lagaumhverfi náttúruverndarmála og leggja grunn að smíði nýrrar löggjafar. Í hvítbókinni hefur nefndin lagt áherslu á að gera grein fyrir þeim nýju aðferðum og viðhorfum sem rutt hafa sér til rúms í náttúruvernd víða um heim og eiga rætur að rekja til ýmissa þeirra alþjóðasamninga sem Íslendingar hafa gerst aðilar að. Í tillögum nefndarinnar er reynt að finna þessum hugmyndum og aðferðum leið inn í íslenska löggjöf. Nefndin er sammála um að byggja skuli ný náttúruverndarlög á grunni núgildandi laga en að leitast skuli við að skerpa á ýmsum greinum og efnisatriðum sem ekki hafa reynst nægjanlega vel. Nefndin leggur áherslu á mikilvægi þess að sett séu fram skýr markmið og að beitt sé þeim stjórntækjum sem líklegust eru til að skila þeim árangri sem að er stefnt. Að mati nefndarinnar er jafnframt brýnt, þegar kemur að reglum um vernd náttúrunnar og nýtingu auðlinda hennar, að leitast sé við að gæta jafnvægis milli ólíkra hagsmuna.

24.2 Markmið og gildissvið

Nefndin telur ekki ástæðu til að gera veigamiklar breytingar á markmiðsákvæði náttúruverndarlaga en leggur þó til að skýrar sé kveðið á um almannarétt í ákvæðinu. Að mati nefndarinnar er nauðsynlegt að skýra betur gildissvið náttúruverndarlaga að því er varðar vernd lífríkis hafsins og styrkja þann verndarþátt. Nefndin leggur ekki til breytingar á afmörkun gildissviðs náttúruverndarlaga gagnvart lögum um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum eða lax- og silungsveiðilögum. Hún telur hins vegar fulla ástæðu til að huga að því að fella lög um landgræðslu og lög um skógrækt inn í náttúruverndarlög. (Sjá kafla 10.3.)

24.3 Meginreglur umhverfisréttar

Nefndin leggur áherslu á að í nýjum náttúruverndarlögum verði útfærðar þær meginreglur umhverfisréttar sem gegna veigamestu hlutverki í náttúruvernd. Meðal þeirra eru varúðarreglan, reglurnar um fyrirbyggjandi aðgerðir, samþættingu umhverfissjónarmiða og greiðslureglan. Einnig leggur nefndin til að lögfestar verði tvær mikilvægar reglur til viðbótar, þ.e. regla um vísindalega þekkingu sem grundvöll ákvarðanatöku og regla um vistkerfisnálgun og mat á heildarálagi

Alaskalúpína (Lupinus nootkatensis) komin í lyngmóa og einiberjarunna.

(sjá kafla 12). Mikilvægt er að setja skýran ramma um beitingu meginreglnanna þannig að þær skapi tiltekin viðmið sem leggja skal til grundvallar töku ákvarðana sem hafa áhrif á umhverfi og náttúru. Nefndin leggur einnig áherslu á að gildissvið meginreglnanna verði sett fram með skýrum hætti í lögunum og að það nái m.a. til töku stjórnvaldsákvarðana og útgáfu stjórnvaldsfyrirmæla en einnig til stefnumótunar og áætlanagerðar stjórnvalda og félaga í eigu hins opinbera hvert sem félagaform þeirra er. Telur nefndin að innleiðing meginreglnanna myndi stuðla að því að markmiðið um sjálfbæra þróun næðist.

24.4 Friðlýsingar og önnur vernd

Í samræmi við skuldbindingar Íslands samkvæmt ýmsum alþjóðasamningum telur nefndin mikilvægt að skipulega verði unnið að því á næstunni að mynda net verndarsvæða hér á landi og í hafinu umhverfis landið. Það ætti að tryggja að innlendar tegundir, búsvæði, vistgerðir og vistkerfi njóti nægjanlegrar verndar til þess að viðhalda líffræðilegri fjölbreytni landsins og gera tegundum kleift að dreifast milli svæða með náttúrulegum hætti. Á sama hátt ætti verndarsvæðanet að tryggja skipulega vernd landslags og jarðmyndana.

24.4.1 Svæðavernd

Það er tillaga nefndarinnar að friðlýsingaflokkar samkvæmt náttúruverndarlögum verði endurskoðaðir með það að markmiði að skipulag þeirra endurspegli með skýrari hætti tilgang og markmið friðlýsinga. Þetta ætti að mati nefndarinnar að stuðla að því að ákvarðanir um friðlýsingu svæða verði markvissari og að ljósara liggi fyrir hvað þær feli í sér. Það ætti aftur að tryggja betur að sá árangur náist sem að er stefnt með friðlýsingunum. Sú flokkun sem nefndin leggur til er í betra samræmi við flokkunarkerfi Alþjóðanáttúruverndarsamtakanna (IUCN) en flokkun samkvæmt núgildandi lögum (sjá nánar kafla 14.7–14.8). Þetta auðveldar samanburð verndaðra svæða og mat á árangri verndar. Nefndin gerir ráð fyrir fjórum nýjum friðlýsingarflokkum, náttúruvé, óbyggð víðerni, landslagsverndarsvæði og verndarsvæði með sjálfbærri og hefðbundinni nýtingu. Eftirfarandi tafla hefur að geyma yfirlit verndarflokka samkvæmt tillögum nefndarinnar og lýsingu á þeim:

Heiti friðlýsingarflokks	IUCN flokkur	Hlutfallsleg stærð svæða	Tilgangur og markmið friðlýsingar
Náttúruvé	Ia	Oft minni svæði eða hluti stærri svæða	Friðlýsing með strangri verndun, miklum takmörkunum á umferð og nýtingu, í þeim tilgangi að varðveita líffræðilega fjölbreytni og mögulega einnig jarðminjar/jarðmyndanir. Svæðin geta haft ómetanlegt gildi sem viðmiðunarsvæði fyrir vísindarannsóknir og vöktun.
Víðerni	Ib	Stór lítt snortin svæði	Friðlýsing miðar fyrst og fremst að því að varðveita víðáttumikil svæði, lítt snortin af áhrifum, inngripum og framkvæmdum mannsins.
Þjóðgarðar	II	Venjulega stærri svæði	Friðlýsing til að vernda heildstætt landslag, jarðmyndanir og vistkerfi svo og menningarleg og söguleg gildi viðkomandi svæðis m.a. til að stuðla að því að almenningur eigi aðgang að fjölbreyttum náttúrulegum svæðum til útivistar og fræðslu.
Náttúruvætti	III	Oftast minni svæði	Oftast jarðfræðileg fyrirbæri sem vernduð eru vegna fræðilegs gildis, fegurðar eða sérkenna.
Friðlönd	IV	Misstór svæði	Friðlýst vegna mikilvægra vistkerfa, vistgerða, tegunda og búsvæða þeirra.
Landslagsverndarsvæði	V	Venjulega stærri svæði	Friðlýsing miðar að verndun sérstæðs og fágæts landslags, landslagsheilda og jarðmyndana.
Verndarsvæði með sjálfbærri hefðbundinni nýtingu	VI	Venjulega stærri svæði	Friðlýsing þjónar fyrst og fremst þeim tilgangi að vernda náttúruleg vistkerfi sem nýtt eru með sjálfbærum hætti.
Fólkvangur	V og VI	Misstór svæði	Friðlýsing náttúrulegs svæðis til útivistar í grennd við þéttbýli.

24.4.2 Vernd tegunda og vistgerða

Mikilvæg forsenda verndunar tegunda og vistgerða er að fyrir liggi þekking og greining á lífríki Íslands og mat á því hvaða tegundir vistgerða, plantna og dýra þurfi að vernda sérstaklega. Að því er varðar tegundir lífvera gegna válistar hér lykilhlutverki. Mikilvægt er að mati nefndarinnar að válistar fái réttarlega þýðingu á þann hátt að alvarleg staða tegundar á válista leiði sjálfkrafa til ákvarðanatöku um aðgerðir til verndar tegundinni.

Nefndin telur einnig að setja ætti fram verndarmarkmið eða viðmið um ákjósanlega verndarstöðu tegunda og vistgerða í nýjum náttúruverndarlögum. Athafnaskylda ríkisins ræðst þá af þessu viðmiði þannig að ef ástand tegundar eða vistgerðar víkur verulega frá viðmiðinu ber stjórnvöldum skylda til að grípa til verndaraðgerða í samræmi við ákvæði laganna.

Nefndin telur að í nýjum náttúruverndarlögum ætti að kveða á um heimild til að ákveða sértæka vernd tegunda og vistgerða. Heimildina þyrfti að útfæra á þann hátt að ljóst sé hvaða aðstæður geta leitt til þess að henni sé beitt. Hér þyrfti að vísa til ákjósanlegrar verndarstöðu sem byggir á ákvæðum í lögum, stöðu tegundar á válista og einnig hvort viðkomandi tegund sé ábyrgðartegund. Sértæk vernd gæti falið í sér að tegund eða vistgerð yrði friðlýst, búsvæðavernd eða veiðistjórnun. (Sjá nánar kafla 14.8.3.)

24.4.3 Tímabundin vernd

Nefndin er sammála um nauðsyn þess að í náttúruverndarlögum verði heimild til að ákveða bráðabirgðavernd svæða, náttúrumyndana, vistgerða eða tegunda. Annars vegar þyrfti að vera heimild til skyndiviðbragða svo sem að hindra aðgang að viðkvæmu svæði í stuttan tíma til að fyrirbyggja tjón af völdum ágangs eða annarrar aðsteðjandi hættu. Hins vegar þarf að vera hægt að taka ákvörðun um tímabundna vernd t.d. þegar óvæntar breytingar eiga sér stað í náttúrunni, svo

Vatnafjöll, suðaustan við Heklu.

sem ef fuglastofn á válista breytir um búsvæði eða ef ytri umhverfisþættir breytast skyndilega til hins verra þannig að afkoma dýrastofns versnar verulega.

24.4.4 Ákvörðun um friðlýsingu

Nefndin leggur áherslu á að ákvörðun um friðlýsingu þarf að taka á forsendum náttúrunnar sjálfrar. Við undirbúning slíkrar ákvörðunar þarf jafnframt að vega saman hagsmuni almennings eða þjóðarinnar í heild af vernd náttúrunnar annars vegar og hagsmuni landeigenda og annarra þeirra sem ákvörðunin snertir beint hins vegar. Nauðsynlegt er að virða stjórnarskrárvarin eignarréttindi landeigenda og þann ráðstöfunarrétt sem í þeim felst. Því meiri og íþyngjandi áhrif sem friðlýsingar hafa á hagsmuni landeigenda þeim mun meira vægi ættu hagsmunir þeirra að hafa í því mati sem liggur til grundvallar ákvörðun. Á hinn bóginn verður á það að líta að ábyrgð á verndun náttúrunnar er þjóðarinnar allrar og náttúruvernd er því sameiginlegt verkefni landsmanna.

Hér að framan var vikið að heildstæðu skipulagi friðlýsinga með uppbyggingu nets verndarsvæða. Þetta á ekki hvað síst við um vernd tegunda og vistgerða. Ákvörðun um friðlýsingu eða annars konar vernd er tekin á grundvelli vísindalegra upplýsinga um ástand, verndargildi og verndarþörf og út frá þeim er staðsetning og umfang verndarsvæða ákveðin. Þarna verður í mörgum tilvikum um að ræða val á milli mögulegra verndarsvæða og þessi aðferð felur því í sér sveigjanlegra stjórntæki en hefðbundin friðlýsing svæða.

Nefndin leggur til að ákvarðanir um friðlýsingar verði að öllu jöfnu áfram teknar í formi stjórnvaldsfyrirmæla, þ.e. auglýsinga eins og nú er eða reglugerða. Hins vegar telur nefndin að útgáfa stjórnvaldsfyrirmælanna eigi að fela í sér stjórnvaldsákvörðun gagnvart landeigendum og öðrum sem eiga sérstakra og verulegra hagsmuna að gæta og að við undirbúning hennar verði því gætt ákvæða stjórnsýslulaga. Telur nefndin einnig hugsanlegt að í tilviki einstakra friðlýsingaflokka yrði samþykki landeigenda gert að skilyrði fyrir friðlýsingu, t.d. vegna stofnunar þjóðgarða. Gera yrði ráð fyrir að ákvörðun um friðlýsingu geti í einhverjum tilvikum takmarkað eignarréttindi landeigenda í þeim mæli að bótaskylt væri og telur nefndin ákjósanlegt að kveðið sé sérstaklega á um þennan bótarétt í nýjum

lögum. Heimild til eignarnáms vegna friðlýsinga þarf áfram að vera í náttúruverndarlögum. Nefndin telur einnig að skýra þurfi ákvæði um aðkomu sveitarstjórna að undirbúningi friðlýsinga. (Sjá nánar kafla 15.5.)

24.4.5 Undanþágur frá ákvæðum friðlýsinga og afnám eða breyting friðlýsingar

Nefndin telur aðkallandi að skýr ákvæði verði í nýjum lögum um heimildir til að veita undanþágur frá ákvæðum friðlýsinga og þá jafnframt um það hvaða forsendur geti réttlætt slíkar undanþágur. Einnig þurfa náttúruverndarlög að geyma reglur um það í hvaða tilvikum heimilt er að breyta eða fella niður friðlýsingu. Telur nefndin því eðlilegt að þröngar heimildir séu til að afnema friðlýsingu eða breyta henni þannig að dregið sé úr vernd viðkomandi svæðis eða það minnkað. Leggur nefndin til að þetta verði einungis heimilt þegar verndargildi viðkomandi svæðis er ekki lengur fyrir hendi eða hefur rýrnað svo að ekki eru lengur forsendur fyrir friðlýsingunni eða þegar mjög brýnir samfélagshagsmunir krefjast þess að friðlýsingu sé breytt eða hún felld niður. Í þessu sambandi þarf einnig að huga að skuldbindingum samkvæmt alþjóðasamningum.

24.5 Náttúruminjaskrá og náttúruverndaráætlun

Nefndin telur að halda eigi í meginatriðum þeirri skipan núgildandi náttúruverndarlaga að gefa út náttúruminjaskrá og setja saman áætlun til nokkurra ára í senn, með svipuðum hætti og nú er gert með náttúruverndaráætlun, þar sem sett er fram forgangsröðun verndunarverkefna. Nefndin leggur þó til að um þessa áætlun verði notað orðið framkvæmdaáætlun í stað náttúruverndaráætlunar. Samkvæmt tillögum nefndarinnar hefði náttúruminjaskrá að geyma þrjá hluta (sjá nánar kafla 16.3):

- *Fyrsti hlutinn* (A-hluti) yrði heildarskrá yfir friðlýstar náttúruminjar á Íslandi og hefði að geyma aðgengilegar upplýsingar um þær.

- *Annar hluti* náttúruminjaskrár (B-hluti) fæli í sér lista yfir þau svæði og aðrar náttúruminjar sem ákveðið hefði verið að setja í forgang um verndun með því að taka þær á framkvæmdaáætlun. Þetta væru minjar úr þriðja hluta (C-hluta) skrárinnar og svæði sem falla vel í net verndarsvæða sem verið er að byggja upp.

- *Þriðji hluti* skrárinnar (C-hluti) yrði skrá yfir náttúruminjar sem ástæða þykir til að vernda með einhverjum hætti. Við val minjanna á skrána yrði stuðst við tiltekin sjónarmið sem fram kæmu í náttúruverndarlögum.

24.5.1 Val svæða og annarra minja á náttúruminjaskrá

Nefndin setur fram eftirfarandi tillögur um sjónarmið sem ættu að liggja til grundvallar vali náttúruminja á C-hluta náttúruminjaskrár:

- auðgi eða fjölbreytni svæðisins
- hvort það hafi að geyma fágæt náttúrufyrirbæri

- hvort um sé að ræða víðáttumiklar og samfelldar heildir
- hvort verndun þess sé mikilvæg til að varðveita heildarmynd af viðkomandi minjaflokki
- hversu upprunalegt og ósnortið það er
- þekkingargildi
- fagurfræðilegt gildi og upplifunargildi
- táknrænt eða tilfinningagildi
- verndarþörf
- menningargildi
- nauðsyn á endurheimt

Þá leggur nefndin til að válistar verði tengdir náttúruminjaskrá sem og viðmið um ákjósanlega verndarstöðu tegunda og vistgerða (sjá kafla 16.4.2).

24.5.2 Val svæða og annarra minja á framkvæmdaáætlun

Við undirbúning þeirra náttúruverndaráætlana sem samþykktar hafa verið til þessa hefur verið byggt á heildstæðu mati á íslenskum náttúruverðmætum og mikilvægi þeirra í íslensku og alþjóðlegu samhengi og leitast við að koma upp skipulögðu neti friðlýstra svæða. Með því móti er reynt að tryggja að minnsta kosti lágmarksvernd líffræðilegrar fjölbreytni, jarðminja og landslags. Hugmyndin er sú að netið sé byggt skipulega upp þannig að hvert nýtt svæði sem bætist við auki vernd innan hvers minjaflokks og tryggi með þeim hætti ákjósanlega verndarstöðu hvort sem um er að ræða t.d. tegundir, vistgerðir eða landslag. Nefndin telur að áfram eigi að byggja á þessum grunni og leggur áherslu á mikilvægi þess að skýrar faglegar forsendur liggi til grundvallar ákvörðunum um forgangsröðun minja og þar með hvaða minjar eru teknar á framkvæmdaáætlun hverju sinni.

Í núgildandi náttúruverndarlögum er kveðið á um þau sjónarmið sem líta skal til við undirbúning náttúruverndaráætlunar. Nefndin leggur jafnframt til fleiri atriði sem líta þarf til við undirbúning framkvæmdaáætlunar. (Sjá kafla 16.4.3.)

24.5.3 Réttaráhrif náttúruminjaskrár

Nefndin leggur til að réttaráhrif þess að minjar séu færðar á náttúruminjaskrá verði aukin. Þannig væru framkvæmdir sem gætu haft í för með sér rask minja á C-hluta skrárinnar ávallt háðar framkvæmdaleyfi og að umsagnar væri krafist frá Náttúrufræðistofnun Íslands sem og frá viðkomandi náttúruverndarnefnd. Umsögnin ætti að leiða í ljós hvort verndargildi svæðisins væri ógnað með framkvæmdunum. Þá yrði heimilt að binda leyfi skilyrðum sem nauðsynleg þættu til að draga úr áhrifum framkvæmdarinnar.

Nefndin telur jafnframt brýnt að um leið og minjar eru teknar á framkvæmdaáætlun öðlist þær tiltekna bráðabirgðavernd eða tímabundna vernd. (Sjá kafla 16.4.4.)

24.6 Framandi tegundir

Í árslok 2010 afhenti nefndin umhverfisráðherra drög að frumvarpi til laga um breytingar á náttúruverndarlögum nr. 44/1999 en í því voru m.a. lagðar til breytingar á 41. gr. um innflutning, ræktun og dreifingu lifandi lífvera. Við gerð tillagn-

anna hafði nefndin m.a. til hliðsjónar þá alþjóðasamninga sem Ísland á aðild að og varða þetta málefni. Tillögurnar miðuðu að því að skerpa og skýra ábyrgð og valdheimildir umhverfisráðherra, sem og undirstofnana umhverfisráðuneytisins, að því er varðar framandi lífverur í samræmi við ábyrgð hans á vernd íslensks lífríkis og líffræðilegrar fjölbreytni landsins.

Nefndin lagði til að fimm nýjar greinar komi í stað 41. greinar núgildandi laga, þ.e. 41. gr. og 41. gr. a–d. Þær fjalla um innflutning lifandi framandi lífvera, dreifingu lifandi lífvera, aðgæsluskyldu vegna innflutnings og dreifingar, tengsl við önnur lög og aðgerðir vegna ágengra framandi tegunda.

Frumvarpsdrög nefndarinnar voru birt á heimasíðu umhverfisráðuneytisins og barst ráðuneytinu fjöldi umsagna, sér í lagi við tillögu um breytingar á 41. gr. Í kafla 17.6 er gerð grein fyrir helstu athugasemdum sem þetta varða og afstöðu nefndarinnar til þeirra.

24.7 Vatn

Efnisreglur um nýtingu og umgengni um vatn og um vatnsvernd er ekki að finna í einum heildstæðum lagabálki á Íslandi heldur eru ákvæði um þetta dreifð í löggjöfinni. Lög um stjórn vatnamála eru mikilvægt skref í átt að skipulegri vernd vatns en þau hafa ekki að geyma efnisreglur um umgengni um vatn eða heimildir til ráðstafana í því skyni að vernda það. Nefndin bendir sérstaklega á mikilvægi þess að vernda verðmætustu lindasvæði landsins á þann hátt að hvorki verði spillt vatnsgæðum né umhverfi lindanna. Að lágmarki telur nefndin nauðsynlegt að valin svæði verði varðveitt óspillt. Einnig telur nefndin brýnt að vernda lítt snortin og ómiðluð vatnasvið þannig að tryggt sé að í hverjum landshluta sé að minnsta kosti eitt stórt vatnasvið þar sem rennsli er óhindrað og vatnafars- og vistfræðileg samfella órofin. Náttúruverndarlög þyrftu að taka mið af þessu. (Sjá nánar kafla 18.3.)

24.8 Almannaréttur

Almannarétturinn á sér langa hefð í íslenskum rétti og helgast af því viðhorfi að náttúra Íslands sé sameiginleg gæði landsmanna sem öllum sé jafnfrjálst að njóta. Brýnt er að standa vörð um þennan rétt. Jafnframt er nauðsynlegt að undirstrika að réttinum fylgir skylda um góða umgengni og tillitssemi gagnvart landeigendum, öðrum ferðamönnum og ekki síst náttúrunni sjálfri. Nefndin telur ekki nauðsynlegt að ráðast í verulegar breytingar á þeim kafla náttúruverndarlaga sem fjallar um almannarétt enda endurspegla mörg ákvæði hans hinn forna rétt sem haldist hefur óbreyttur um langa hríð. Þó eru nokkur atriði sem skerpa þarf á.

Nefndin telur fulla ástæðu til að endurskoða heimild landeigenda samkvæmt 1. mgr. 14. gr. til að banna för og dvöl gangandi fólks um afgirt óræktuð lönd sín. Nauðsynlegt er að setja ramma um þessa heimild, þannig að í náttúruverndarlögum verði tiltekið hvaða aðstæður geti réttlætt slíkt bann. Jafnframt þarf að mati nefndarinnar að kveða á um heimild einstaklinga og útivistarsamtaka til að krefjast úrskurðar Umhverfisstofnunar um réttmæti þess og um úrræði stofnunarinnar til að framfylgja réttindum almennings. Leggur nefndin til að höfð verði hliðsjón af norskum og dönskum rétti í þessu sambandi (sjá nánar kafla 19.4.5).

Það er afstaða nefndarinnar að ákvæði vatnalaga um umferð um vötn ætti að flytja í náttúruverndarlög. Einnig telur nefndin nauðsynlegt að gera ráð fyrir

Vatnahryggur Kverkfjöllum

heimild handa stjórnvöldum til að takmarka umferð um vötn í sérstökum tilvikum til verndar náttúru og lífríki. Sem dæmi um slík tilvik má nefna tímabundnar takmarkanir á veiðum og umferð á hrygningarstöðvum meðan á hrygningu silunga og laxa stendur. Einnig má nefna nauðsyn á slíku úrræði á varptíma votlendisfugla.

Nefndin telur ekki ástæðu til að gera grundvallarbreytingar á heimildum til að tjalda en skýra þyrfti ýmis hugtök í 20. gr. náttúruverndarlaga. Nefndin telur rétt að skerpa á skyldu til góðrar umgengni þegar tjaldað er.

Í 23. gr. náttúruverndarlaga er kveðið á um bann við að setja niður girðingu á vatns-, ár eða sjávarbakka þannig að hindri umferð gangandi manna. Nefndin leggur til að í greininni verði kveðið á um heimild einstaklinga og útivistarsamtaka til að krefjast þess að Umhverfisstofnun úrskurði um hvort slíkar girðingar brjóti í bága við almannaréttinn og að stofnunin taki eftir atvikum ákvörðun um beitingu þvingunarúrræða í framhaldi af því (sjá nánar kafla 19.4.10).

Um meðferð elds á víðavangi er fjallað í sérstökum lögum, lögum um sinubruna og meðferð elds á víðavangi nr. 61/1992. Nefndin telur ástæðu til að íhuga hvort betur færi á að færa ákvæði laganna í náttúruverndarlög, að minnsta kosti þau sem fjalla um meðferð elds á víðavangi. Mikilvægt er að almenn vitneskja sé um reglur um meðferð elds enda getur óvarkárni í þessu efni leitt af sér náttúruspjöll sem lengi eru sýnileg. Ákjósanlegt er að almenningur geti á einum stað gengið að heildstæðu regluverki um för, dvöl og umgengni í náttúru Íslands.

Nefndin telur tímbært að fram fari rannsókn á nýtingu jarðargróðurs, einkum fjallagrasa, jurta og fjörugróðurs, í atvinnuskyni og að mótuð verði stefna um

hana, ekki síst í þjóðlendum. Kanna þarf hvort ástæða er til að óttast ofnýtingu miðað við líklega þróun og þá hvaða viðbrögð væru heppileg við því. Hér þyrfti að minnsta kosti að tryggja að stjórnvöld hefðu yfirsýn yfir nýtinguna og fylgdust með áhrifum hennar.

24.9 Erfðaauðlindir

Það er mat nefndarinnar að bæta þurfi inn í lög um náttúruvernd nýjum kafla sem fjalli um verndun og nýtingu erfðaefnis. Þar þurfa að vera skýr ákvæði um leyfisveitingu til söfnunar og nýtingar erfðaefnis úr íslenskri náttúru og um málsmeðferð í því sambandi. Jafnframt þarf að setja skýrar reglur um skráningu, innflutning og útflutning erfðaefnis og hvernig standa skuli að fyrirfram upplýstu samþykki fyrir söfnun og nýtingu. Þá þarf að fjalla um sanngjarna skiptingu hagnaðar af nýtingu erfðaefnis. Auk þessa er áríðandi að kveðið verði skýrt á um það hvar og hvernig þessum málaflokki verður fyrir komið í stjórnsýslunni, hvaða stofnanir annist leyfisveitingu, eftirlit og framkvæmd þessara mála. Sjá nánar um þetta kafla 20.5.

Nefndin telur einnig ástæðu til þess að Ísland gerist aðili að Nagoya-bókuninni og fullgildi hana og þá þannig að Ísland verði orðið aðili þegar hún tekur gildi.

24.10 Skipulag stjórnsýslu

24.10.1 Inngangur

Eins og fram kemur í 21. kafla eru það mjög margar stofnanir sem sinna málefnum náttúruverndar á Íslandi samanborið við hin Norðurlöndin. Flestar íslensku stofnanirnar eru litlar og sinna afmörkuðum verkefnum. Ókostur þess að skipta verkefnum eins málaflokks á milli margra lítilla stofnana er sá að hætt er við að viðfangsefni þeirra verði smá í sniðum og faglega einsleit. Afleiðingarnar eru m.a. sundurleitir gagnabankar, brotakennd þekking og skortur á heildstæðri yfirsýn. Jafnframt aukast líkur á skörun milli stofnana og tvíverknaði. Slíkt fyrirkomulag getur bæði verið fjárhagslega óhagkvæmt og eins er hætt við að skilvirkni verði ábótavant. Sjálfstæði lítilla stofnana geta hins vegar einnig fylgt kostir eins og ljóslega má sjá af blómlegu starfi náttúrustofa undanfarin ár.

Þegar skipulag stjórnsýslu náttúruverndarmála er íhugað er nauðsynlegt að horfa til þess að á Íslandi er fámennt samfélag sem hefur stórt land og víðáttumikil hafsvæði að annast. Verkefnið er umfangsmikið en lítill mannafli til að sinna því, að minnsta kosti samanborið við nágrannalöndin. Það liggur því í augum uppi að hér þarf að leggja sérstaklega mikla áherslu á skilvirkni og gott skipulag en einnig er mikilvægt að virkja frumkvæði og áhuga fólks og stuðla að því að sem flestir landsmenn taki þátt í að vakta og vernda náttúru Íslands.

Ný viðhorf í náttúruvernd og auðlindastjórnun sem hafa rutt sér til rúms á undanförnum árum og áratugum fela í sér að ríkari áhersla er lögð á vísindalega þekkingu sem grundvöll ákvarðanatöku. Þau kalla þannig á betri tengsl þekkingar og stjórnsýslu. Á flestum hinna Norðurlandanna hefur sú leið verið farin að setja á stofn sterkar miðlægar ríkisstofnanir þar sem lögð er áhersla á öflun og miðlun þekkingar, heildaryfirsýn og samþættingu verkefna. Eins hefur verið leitast við að styrkja stjórnsýslu ríkisins á landsbyggðinni enda þótt sveitarfélög fari áfram með mikilvæg verkefni á sviði umhverfismála.

24.10.2 Tilflutningur verkefna og sameining stofnana

Í takt við breyttar aðferðir og áherslur í náttúruvernd telur nefndin æskilegt að stefnt verði að endurskipulagningu íslenskrar stjórnsýslu á þessu sviði. Nefndin álítur nauðsynlegt að einfalda skipulag og auka skilvirkni. Í því sambandi leggur nefndin til í fyrsta lagi að íhugaður verði tilflutningur verkefna milli stofnana og einnig hugsanleg sameining. Nefndin minnir þó á að sameiningu stofnana verður að undirbúa af kostgæfni og með skýr markmið að leiðarljósi. Að mati nefndarinnar ættu breytingar á stofnanamynstri annars vegar að miða að því að styrkja rannsóknir og vöktun og hins vegar að efla stjórnsýslu og framkvæmd náttúruverndar með samþættingu verkefna. Jafnframt þarf að kappkosta að efla tengsl milli rannsókna og annarrar þekkingaröflunar annars vegar og ákvarðanatöku og stjórnunar hins vegar. Þannig verði reynt að tryggja að ákvarðanataka byggi ávallt á sem bestum upplýsingum. Sjá nánar um þetta kafla 21.5.4.

Varsla og umsjón lands

Það er álit nefndarinnar að skoða ætti ávinning af því að sameina sem mest verkefni sem fela í sér umsjón og vörslu lands og eftirlit með því. Margar stofnanir sinna þessum verkefnum, t.d. Umhverfisstofnun (friðlýst svæði), Landgræðslan (landgræðslusvæði), Skógrækt ríkisins (skógræktarsvæði og þjóðskógarnir), og Vatnajökulsþjóðgarður. Nefndin álítur að samrekstur þessara verkefna myndi leiða til meiri hagræðingar og skilvirkni auk þess sem betri heildarsýn fengist yfir verkefnið sem og faglegur styrkur.

Nefndin er sammála um að óheppilegt sé að stjórn þjóðgarða landsins sé ekki samræmd og telur æskilegt að yfirstjórn þeirra væri í höndum einnar stofnunar sem gæti verið sú sem ofangreind verkefni yrðu felld undir. Á þessu stigi tekur nefndin þó ekki afstöðu til þess hvernig heppilegast væri að útfæra þetta.

Rannsóknastarfsemi ríkisins

Að því er varðar lögbundna rannsóknastarfsemi ríkisins er mikilvægt að móta skýra stefnu um það hvaða upplýsinga og gagna ríkinu er ætlað að afla til gagns og hagnýtingar fyrir alla landsmenn. Gera má þá kröfu að þeirra sé aflað með sem skilvirkustum og hagkvæmustum hætti og að stofnunum séu lagðar skýrar skyldur á herðar í því efni. Nefndin telur mikilvægt að huga að þessum atriðum þegar fjallað er um rannsóknarstarfsemi ríkisins og það hvort sameina ætti einhverjar stofnanir eða flytja verkefni til. Hér þarf meðal annars að huga að því hvaða hlutverki stofnanirnar eigi að gegna í að byggja upp þann gagnagrunn sem náttúruvernd komandi ára þarf að grundvallast á. Nefndin telur að því fylgi ótvíræðir kostir að byggja upp öfluga, miðlæga þekkingarstofnun á sviði náttúrufræða (sjá nánar kafla 21.5.4).

Hér er þess sérstaklega að gæta að starfsemi Náttúrufræðistofnunar Íslands og Veiðimálastofnunar skarast að verulegu leyti. Hlutverk Náttúrufræðistofnunar sem lýtur að heimildasöfnun og rannsóknum á náttúru landsins nær einnig til hafs og ferskvatns og lífríkis þess. Veiðimálastofnun er rannsóknastofnun á sviði ferskvatnsfiska og lífríkis þeirra, sbr. lög um stofnunina nr. 59/2006. Augljós ávinningur virðist af því að leggja saman þekkingu og reynslu stofnananna með sameiningu þeirra. Telur nefndin ástæðu til að íhuga þennan kost.

24.10.3 Skýrt hlutverk stofnana

Nefndin leggur áherslu á að stofnunum sé markað skýrt hlutverk og að gætt verði betur að verkaskiptingu milli þeirra. Þetta á m.a. við um stofnanir sem annast rannsóknir, sem og þær sem annast vöktun en verkaskipting þeirra er óljós í mörgum tilvikum. Líklegt er að á næstu áratugum verði miklar breytingar á náttúru Íslands. Gagnvart þeirri þróun er mikilvægt að leggja áherslu á samræmda vöktun og góða yfirsýn.

Ríkari áhersla á vistfræðilega nálgun rennir stoðum undir aukið hlutverk Náttúrufræðistofnunar Íslands og telur nefndin að styrkja þurfi stöðu Náttúrufræðistofnunar Íslands sem miðlægrar stofnunar sem annast skipulega heimildasöfnun um náttúru Íslands, byggir upp gagnasöfn og miðlar þekkingu úr þeim. Nefndin álítur jafnframt nauðsynlegt að skilgreina betur hlutverk og skyldur stofnunarinnar, t.d. að því er varðar þau gögn sem henni er falið að afla. Þá telur nefndin mikilvægt að skilgreina með skýrum hætti ábyrgð Náttúrufræðistofnunar Íslands á yfirumsjón vöktunar lykilþátta náttúru Íslands að því marki sem þetta verkefni er ekki sérstaklega falið öðrum stofnunum.[534] Með þessu er átt við að stofnuninni verði falið að gera vöktunaráætlanir og bera ábyrgð á þeim, en að framkvæmd vöktunar verði að verulegu leyti falin öðrum aðilum. Nefndin leggur meðal annars til að náttúrustofur fái aukið hlutverk í þessu sambandi.

Ábendingar um skýrari afmörkun verksviðs og skyldna stofnana eiga einnig við um stjórnsýslustofnanir, ekki síst að því er varðar eftirlit. Jafnframt er ástæða til að afmarka betur hlutverk og skyldur stofnana vegna fleiri verkefna. Þar má t.d. nefna undirbúning náttúruverndaráætlunar og útgáfu náttúruminjaskrár, skráningu náttúruminja og mat á verndargildi.

24.10.4 Náttúruvernd á landsbyggðinni

Að mati nefndarinnar er mikilvægt að efla samband og samráð milli miðlægra og svæðisbundinna stjórnvalda. Sveitarstjórnir gegna veigamiklu hlutverki varðandi skipulagsmál og taka mikilvægar ákvarðanir um landnotkun, bæði með gerð skipulagsáætlana og útgáfu framkvæmdaleyfa. Sum sveitarfélög annast skipulagsgerð á afar stórum landsvæðum. Tilhneiging getur verið til þess, eðli málsins samkvæmt, að sjónarmið og hagsmunir sem varða beint viðkomandi sveitarfélag ráði miklu um ákvarðanir um landnýtingu. Það er hins vegar nauðsynlegt að tryggja að einnig komi til álita almennari sjónarmið og hagsmunir þjóðarinnar í heild, sem og ábyrgð Íslands í alþjóðlegu samhengi (sjá nánar kafla 21.5.6).

Náttúruverndarnefndir

Nefndin telur brýnt að hlutverk náttúruverndarnefnda sé skilgreint með skýrari hætti en nú er. Samkvæmt núgildandi lögum eru nefndirnar fyrst og fremst ráðgefandi og hafa lítið ákvörðunarvald. Nefndin er þeirrar skoðunar að stefna ætti að meiri samvinnu sveitarfélaga að því er varðar starf náttúruverndarnefnda. Þetta var einnig niðurstaða ársfundar náttúruverndarnefnda og Umhverfisstofnunar

534 Hér verður að hafa í huga vöktunarhlutverk Veðurstofu Íslands samkvæmt lögum nr. 70/2008, hlutverk Umhverfisstofnunar samkvæmt lögum um stjórn vatnamála nr. 36/2011 og vöktunarrannsóknir Hafrannsóknastofnunar.

Fjölbreytt fléttusamfélag á steini.

sem haldinn var í október 2010.[535] Þessi samvinna gæti t.d. farið fram á grundvelli héraðsnefnda.

Náttúruverndarfulltrúi

Nefndin hefur velt fyrir sér þeirri hugmynd að í hverju sveitarfélagi, eða eftir atvikum á vegum nokkurra sveitarfélaga sameiginlega, starfaði náttúruverndarfulltrúi sem annaðist stjórnsýsluverkefni, t.d. eftirlit með framkvæmdum og starfsemi sem áhrif kunna að hafa á náttúru í umdæmi sveitarfélagsins. Staða hans gæti verið hliðstæð stöðu byggingarfulltrúa og á hliðstæðan hátt gætu tengsl hans við náttúruverndarnefnd verið með svipuðum hætti og mælt er fyrir um í mannvirkjalögum um tengsl byggingarfulltrúa við byggingarnefnd. Ef efla á ábyrgð sveitarfélaganna á náttúruverndarmálum væri ástæða til að íhuga slíkt fyrirkomulag.

Náttúrustofur

Nú eru starfandi sjö náttúrustofur um landið. Nefndin er sammála um að ákvörðun um stofnun þeirra hafi verið mjög af hinu góða og að starfsemi þeirra hafi þróast á afar jákvæðan veg. Afar misjafnt er hversu mörg sveitarfélög standa að baki rekstri hverrar stofu og bendir nefndin á að það myndi styrkja starfsemi stofanna ef fleiri sveitarfélög stæðu almennt að rekstri þeirra. Nefndin telur ástæðu til að útfæra nánar samstarf Náttúrufræðistofnunar Íslands og náttúrustofa og að íhugað verði að fela náttúrustofunum fleiri afmörkuð verkefni. Nefndin leggur áherslu á nauðsyn þess að standa vörð um sjálfstæði náttúrustofanna og svigrúm þeirra til að þróast á eigin forsendum. Þó álítur nefndin eðlilegt að hluti þeirra fjármuna sem ríkið leggur þeim til sé skilyrtur og verði varið til skilgreindra verkefna sem tengjast heildarstefnumótun stjórnvalda og forgangsröðun.

535 Niðurstöður hópavinnu. Hvert er hlutverk náttúruverndarnefnda? Sjá slóð: http://eldri.ust.is/Natturuvernd/natturuverndanefndir/arsfundir/nr/6878.

Efling stjórnsýslu ríkisins á landsbyggðinni

Í ljósi mikilvægis náttúruverndar fyrir almannahag og hagsmuni komandi kynslóða telur nefndin mikilvægt að stjórnsýsla ríkisins á landsbyggðinni verði efld enda þótt sveitarstjórnir hafi áfram með höndum mikilvæg verkefni á sviði náttúruverndar. Eins og áður segir kemur fjöldi stofnana að náttúruvernd hér á landi og starfsstöðvar þeirra á landsbyggðinni eru margar og smáar. Til dæmis hafa þrjár stjórnsýslustofnanir ríkisins á sviði náttúruverndar samtals 15 starfsstöðvar en auk þess er Vatnajökulsþjóðgarður rekinn í fjórum rekstrareiningum. Hér að framan var vikið að hugmyndum um sameiningu ríkisstofnana. Einnig mætti hugsa sér einhvers konar samrekstur starfsstöðva. Í því sambandi þarf þó að gæta að valdmörkum stjórnvalda og tryggja skýrar heimildir í lögum fyrir framsali valds og verkefna.

24.11 Verkefni stjórnvalda

Í kafla 22 er fjallað sérstaklega um ýmis verkefni stjórnvalda sem varða náttúruvernd. Hér verður gerð grein fyrir helstu niðurstöðum nefndarinnar um tvo þætti, þ.e. eftirlit og um umsjón náttúruverndarsvæða en nánar er fjallað um þetta í kafla 22.8.

24.11.1 Eftirlit

Ýmis ákvæði náttúruverndarlaga um eftirlit sem Umhverfisstofnun er falið eru óskýr bæði hvað varðar skyldur stofnunarinnar, afmörkun gagnvart eftirlitshlutverki annarra stjórnvalda og heimild til framsals þessa verkefnis. Við þetta bætist sá vandi sem leiðir af því að þessi verkefni hafa ekki verið nánar útfærð í reglugerð svo sem gert er ráð fyrir í nvl. Nefndin telur afar brýnt að skýra eftirlitshlutverk Umhverfisstofnunar og um leið annarra stjórnsýslustofnana og stjórnvalda sem falið er að annast eftirlit með starfsemi og framkvæmdum sem áhrif geta haft á náttúru Íslands og skerpa á ábyrgð þeirra í því sambandi. Þá er nauðsynlegt að afmarka betur hlutverk Umhverfisstofnunar gagnvart öðrum stjórnvöldum að þessu leyti en eins og bent hefur verið á gera núgildandi lög ráð fyrir að þessi eftirlitsþáttur stofnunarinnar sé víkjandi gagnvart eftirliti annarra stjórnvalda. Hér er ekki síst um að ræða eftirlit með framkvæmdum sem falið er sveitarstjórnum samkvæmt skipulagslögum. Nefndin telur að þrátt fyrir skýrari ákvæði nýrra skipulagslaga um eftirlit með framkvæmdum verði að gera enn betur til að tryggja að gætt sé að náttúruverðmætum þegar ráðist er í framkvæmdir. Nefndin hefur þegar sett fram vissar tillögur til úrbóta í þessum efnum í drögum að frumvarpi til laga um breytingar á þremur greinum náttúruverndarlaga sem hún skilaði umhverfisráðherra seint á síðasta ári og hefur verið kynnt. Í kafla 23.10.2 er gerð grein fyrir öðrum tillögum nefndarinnar um þetta atriði.

Um efnistöku gilda fjölmörg lagaákvæði og þar með um leyfi og eftirlit í því sambandi. Reglur um þessa auðlindanýtingu eru afar flóknar og að mati nefndarinnar getur það hamlað yfirsýn og leitt til þess að stjórn hennar verði ómarkviss. Telur nefndin afar mikilvægt að regluverkið verði einfaldað og að hlutverk og valdmörk þeirra stjórnvalda sem með þessi mál fara verði betur afmörkuð og síðast en ekki síst að skýrar verði kveðið á um eftirlit með þessari nýtingu og valdheimildir stjórnvalda í því sambandi.

24.11.2 Umsjón náttúruverndarsvæða

Samkvæmt 30. gr. getur Umhverfisstofnun falið einstaklingum eða lögaðilum *umsjón og rekstur* náttúruverndarsvæða að þjóðgörðum undanskildum. Ýmislegt er óljóst um ábyrgð og verkaskiptingu stjórnvalda varðandi svæði sem slíkir samningar hafa verið gerðir um. Í hvítbókinni er fjallað sérstaklega um samning við Vatnajökulsþjóðgarð um umsjón og rekstur sex friðlýstra svæða sem liggja utan við mörk sjálfs þjóðgarðsins (sjá kafla 22.2.3 og 22.8.3). Þessi svæði lúta reglum náttúruverndarlaga en eins og kunnugt er gilda sérlög um þjóðgarðinn sjálfan. Það gilda því ekki sömu lög um öll friðlýst svæði í umsjón Vatnajökulsþjóðgarðs. Nefndin telur þetta vera óheppilegt og gera regluverk óþarflega flókið.

Nefndin telur mikilvægt að mótuð sé heildstæð stefna um umsjón friðlýstra svæða. Einnig er ástæða til að íhuga hvort fela eigi sveitarfélögum umsjón náttúruverndarsvæða í auknum mæli. Verði sú stefna tekin er mikilvægt að kveða skýrt á um hvaða verkefni felist í framsalinu og sömuleiðis um valdmörk og valdheimildir stjórnvalda.

Þjóðgarðurinn á Þingvöllum og Vatnajökulsþjóðgarður

Í kafla 22.2.4 var fjallað um verkefni og valdsvið Þingvallanefndar samkvæmt lögum nr. 47/2004 um þjóðgarðinn á Þingvöllum. Þar kemur fram að samspil laganna við náttúruverndarlög er ekki eins skýrt og æskilegt væri, t.d. um það að hvaða marki ákvæði náttúruverndarlaga gildi um stjórnsýslu í þjóðgarðinum. Meðal annars var bent á að engin skýr ákvæði eru um eftirlit Þingvallanefndar í lögum nr. 47/2004 en í reglugerð sem sett hefur verið á grundvelli laganna er gert ráð fyrir að hún annist eftirlit með framkvæmdum innan þjóðgarðsins. Þingvallanefnd eru þó ekki fengnar neinar valdheimildir í tengslum við þetta eftirlit og því er óljóst hvort og þá að hvaða marki valdheimildir Umhverfisstofnunar grípi þar inn.

Um lög um Vatnajökulsþjóðgarð gegnir svipuðu máli, samspil þeirra við náttúruverndarlög er óskýrt, ekki hvað síst það sem snertir aðkomu Umhverfisstofnunar að eftirliti innan þjóðgarðsins (sjá nánar kafla 22.2.4).

Eins og fram hefur komið telur nefndin óheppilegt að stjórn þjóðgarða landsins sé ekki samræmd og telur mikilvægt að taka málefni þeirra til endurskoðunar. Yfirumsjón þeirra ætti að mati nefndarinnar að vera í höndum einnar stofnunar. Sú stofnun ætti einnig að fara með valdheimildir sem tengjast eftirliti, þó hugsanlegt sé að framselja einhverja þætti þess með skýrum ákvæðum í lögum.

Verndarsvæði samkvæmt lögum um vernd Breiðafjarðar nr. 54/1995

Vikið var að verndarsvæði samkvæmt lögum um vernd Breiðafjarðar í kafla 22.2.5 hér að framan. Þar kom m.a. fram að lögin kveða ekki skýrt á um umsjón og eftirlit með verndarsvæðinu. Þá virðist aðkoma Umhverfisstofnunar að leyfisveitingum og eftirliti í raun nánast engin. Niðurstaða starfshóps um úttekt á lögunum var að lögunum og framkvæmd þeirra væri ábótavant og að endurskoðun þeirra væri nauðsynleg. Lögin væru óskýr hvað varðar gildissvið og mörk verndarsvæðisins og um viðmið um vernd náttúru- og menningarminja. Enn fremur að hlutverk og staða Breiðafjarðarnefndar hefði oft verið óljós í stjórnkerfinu.[536]

536 *Vernd Breiðafjarðar*. Samantekt starfshóps umhverfisráðherra um úttekt á lögum nr. 54/1995 um vernd Breiðafjarðar. Reykjavík 2010.

24.12 Þvingunarúrræði og ábyrgð vegna umhverfistjóns

Nefndin telur mikilvægt að skýrar heimildir verði í nýjum náttúruverndarlögum til að beita þvingunarúrræðum ef ákvæðum laganna eða stjórnvaldsákvörðunum byggðum á þeim er ekki fylgt. Mikilvægt er að tekin sé afstaða til þess hvaða boðum og bönnum skuli vera heimilt að fylgja eftir með slíkum úrræðum. Lagt er til að haldið verði í þær heimildir sem núgildandi náttúruverndarlög kveða á um, þ.e. að beina áskorun til aðila, gefa fyrirmæli um úrbætur, beita dagsektum og sjálftökuúrræðum, þ.e. að vinna verk á kostnað þess sem skylt er að inna það af hendi. Endurskoða þarf hámark dagsekta og nefndin leggur til að heimilt verði að innheimta þær hjá móðurfélagi lögaðila.

Nefndin telur ástæðu til að kveða á um fleiri þvingunarúrræði í náttúruverndarlögum, svo sem heimild til að afturkalla leyfi ef skilyrðum þess er ekki fullnægt og heimild Umhverfisstofnunar til að stöðva framkvæmdir í vissum tilvikum. Í kafla 23.10.2 setur nefndin fram tillögur um samspil valdheimilda Umhverfisstofnunar og skipulagsfulltrúa sveitarfélaganna að því er varðar framkvæmdir sem háðar eru framkvæmdaleyfi. Einnig telur nefndin rétt að kannað verði hvort stjórnvaldssektir henti til að fylgja eftir tilteknum ákvæðum náttúruverndarlaga.

Varðandi ábyrgð vegna umhverfistjóns telur nefndin rétt að taka mið af frumvarpi til laga um umhverfisábyrgð sem nú liggur fyrir Alþingi og huga að því hvort ástæða sé til að setja ítarlegri ákvæði um ábyrgð á umhverfistjóni í lögum um náttúruvernd.

Fylgiskjöl

Frumvarp til laga
um breytingu á lögum um náttúruvernd, nr. 44/1999, með síðari breytingum.

(Lagt fyrir Alþingi á 140. löggjafarþingi 2011–2012)

1. gr.

Við 3. gr. laganna bætast fjórar nýjar skilgreiningar í stafrófsröð og breytist númer annarra töluliða í samræmi við það:

6. *Framandi lífverur*: Dýr, plöntur, sveppir og örverur sem ekki koma náttúrulega fyrir í vistkerfum landsins.

7. *Innflutningur lifandi lífvera*: Flutningur lifandi lífvera af völdum manna til landsins eða á íslenskt hafsvæði frá löndum eða svæðum utan Íslands.

8. *Líffræðileg fjölbreytni*: Breytileiki meðal lífvera á öllum skipulagsstigum lífs, þar með talin öll vistkerfi á landi, í sjó og ferskvatni og vistfræðileg tengsl þeirra. Hugtakið nær til fjölbreytni innan tegunda, milli tegunda og í vistkerfum.

17. *Vegur*: Til vega samkvæmt lögum þessum teljast þjóðvegir, sveitarfélagsvegir og einkavegir svo sem þeir eru skilgreindir í vegalögum. Auk þess vegslóðar utan flokkunarkerfis vegalaga sem skráðir eru í kortagrunn Landmælinga Íslands í samræmi við ákvæði reglugerðar umhverfisráðherra samkvæmt 4. mgr. 17. gr.

2. gr.

17. gr. laganna orðast svo:

Akstur utan vega og á vegslóðum.

Bannað er að aka vélknúnum ökutækjum utan vega. Þó er heimilt að aka slíkum tækjum á jöklum og snævi þakinni jörð utan vega utan þéttbýlis svo fremi sem jörð er frosin og augljóst að ekki er hætta á náttúruspjöllum. Heimilt er að stöðva og leggja vélknúnum ökutækjum þétt við vegkant ef það veldur ekki náttúruspjöllum eða slysahættu.

Þrátt fyrir ákvæði 1. málsl. 1. mgr. er heimilt, ef nauðsyn krefur, að aka vélknúnum ökutækjum utan vega vegna lögreglustarfa, sjúkraflutninga og björgunarstarfa. Umhverfisráðherra skal, að fengnum tillögum Umhverfisstofnunar, kveða í reglugerð á um undanþágur frá banni skv. 1. málsl. 1. mgr., m.a. vegna starfa manna við landbúnað, landgræðslu og heftingu landbrots, landmælingar, línu- og vegalagnir, lagningu veitukerfa og rannsóknir, sem og um heimild Umhverfisstofnunar til að veita undanþágu vegna annarra sérstakra aðstæðna. Í þeim tilvikum sem heimild er til aksturs utan vega er ökumanni skylt að gæta sérstakrar varkárni og forðast að valda náttúruspjöllum. Ráðherra getur í reglugerð, að fengnum tillögum Umhverfisstofnunar, takmarkað eða bannað akstur á jöklum og frosinni og snævi þakinni jörð þar sem hætta er á náttúruspjöllum eða óþægindum fyrir aðra sem þar eru á ferð.

Ólögmætur akstur utan vega varðar refsingu, sbr. 76. gr.

Umhverfisráðherra skal í reglugerð kveða á um gerð kortagrunns þar sem merktir skulu vegir og vegslóðar sem heimilt er að aka vélknúnum ökutækjum. Gerð kortagrunnsins skal vera í höndum Landmælinga Íslands sem jafnframt annast uppfærslu hans í samræmi við reglur sem umhverfisráðherra setur. Við mat á hvort tilteknir vegslóðar skuli merktir í kortagrunninn skal sérstaklega líta til þess hvort akstur á þeim sé líklegur til að raska viðkvæmum gróðri, valda uppblæstri eða hafa að öðru leyti í för með sér náttúruspjöll. Einnig er heimilt að líta til þess að um greinilega eða varanlega vegslóða er að ræða eða þegar löng hefð er fyrir akstri á tilteknum vegslóðum. Ráðherra staðfestir kortagrunninn og skal útgáfa hans auglýst í B-deild Stjórnartíðinda.

Heimilt er ráðherra að ákveða að umferð á tilteknum vegslóðum skuli takmarka við tilteknar gerðir ökutækja, vissa tíma eða við akstur vegna ákveðinna starfa. Upplýsingar úr kortagrunninum skulu veittar án endurgjalds og skulu Landmælingar Íslands sjá til þess að þær séu aðgengilegar. Upplýsingar um vegslóða í kortagrunni fela ekki í sér að þeir séu færir öllum vélknúnum ökutækjum og leiða ekki til ábyrgðar ríkis eða sveitarfélaga á viðhaldi þeirra.

Eftir útgáfu kortagrunns skv. 4. mgr. skulu útgefendur vegakorta sjá til þess að upplýsingar á kortum þeirra séu í samræmi við kortagrunninn. Ef á þessu verður misbrestur er Umhverfisstofnun heimilt að krefjast þess með skriflegri áskorun að útgefendur hætti dreifingu vegakorta sem veita rangar upplýsingar um heimildir til aksturs vélknúinna ökutækja á vegslóðum og að þeir innkalli þau frá öðrum dreifingaraðilum. Verði útgefendur ekki við áskorun stofnunarinnar innan tilskilins frests er henni heimilt að beita dagsektum í þessu skyni, sbr. 73. gr.

Sérreglur um takmörkun á akstri utan vega í friðlýsingum tiltekinna svæða ganga framar undanþágum frá banni við akstri utan vega samkvæmt ákvæði þessu.

3. gr.

37. gr. laganna orðast svo:

Sérstök vernd.

Eftirtalin náttúrufyrirbæri njóta sérstakrar verndar til að tryggja fjölbreytni íslenskrar náttúru, vernd lífríkis, jarðmyndana og landslags og þess sem er sérstætt eða fágætt:

a. eldvörp, eldhraun, gervigígar og hraunhellar, sem myndast hafa eftir að jökull hvarf af landinu á síðjökultíma,

b. votlendi, svo sem hallamýrar, flóar, flæðimýrar, rústamýrar, 10.000 m2 að flatarmáli eða stærri, stöðuvötn og tjarnir 1.000 m2 að flatarmáli eða stærri, og sjávarfitjar og leirur,

c. fossar og umhverfi þeirra í allt að 200 metra radíus frá fossbrún,

d. hverir og aðrar heitar uppsprettur ásamt lífríki sem tengist þeim og virkri ummyndun og útfellingum, þar á meðal hrúðri og hrúðurbreiðum,

e. birkiskógar sem einkennast af náttúrulegri nýliðun og aldursdreifingu, þar sem eru m.a. gömul tré og þar sem vex dæmigerður botngróður birkiskóga, sem og leifar þeirra.

Óheimilt er að raska náttúrufyrirbærum sem talin eru upp í 1. mgr. nema brýna nauðsyn beri til og sýnt þyki að aðrir kostir séu ekki fyrir hendi. Skylt er að afla framkvæmdaleyfis, eða eftir atvikum byggingaleyfis, sbr. skipulagslög og lög um mannvirkjagerð, vegna framkvæmda sem hafa í för með sér slíka röskun. Áður en leyfi er veitt skal leyfisveitandi leita umsagnar Náttúrufræðistofnunar Íslands, viðkomandi náttúruverndarnefndar og eftir atvikum annarra fagstofnana. Við mat á leyfisumsókn skal sérstaklega huga að mikilvægi svæðisins og sérstöðu í íslensku og alþjóðlegu samhengi. Afrit af útgefnu leyfi skal sent Náttúrufræðistofnun Íslands og Umhverfisstofnun.

Ákveði leyfisveitandi að heimila framkvæmd skal hann rökstyðja þá ákvörðun sérstaklega gangi hún gegn áliti umsagnaraðila. Heimilt er að binda leyfi skilyrðum sem nauðsynleg þykja til að draga úr áhrifum framkvæmdarinnar á þau náttúrufyrirbæri sem verða fyrir röskun.

Náttúrufræðistofnun Íslands skal halda skrár yfir náttúrufyrirbæri sem talin eru upp í 1. mgr. og veita aðgang að þeim í samræmi við reglur sem umhverfisráðherra setur.

4. gr.

71. gr. laganna orðast svo:

Gjaldtaka.

Umhverfisstofnun er heimilt að innheimta gjald fyrir leyfi sem stofnunin gefur út samkvæmt lögum þessum. Gjaldið skal vera í samræmi við gjaldskrá sem samþykkt er af umhverfisráðherra

og birt í B-deild Stjórnartíðinda. Gjaldið má ekki vera hærra en sem nemur kostnaði við undirbúning og útgáfu leyfisins.

5. gr.

Við lögin bætist nýtt ákvæði til bráðabirgða, svohljóðandi:

Þrátt fyrir 1. mgr. 17. gr. er heimilt að aka vélknúnum ökutækjum á greinilegum vegslóðum sem eru að staðaldri notaðir til umferðar vélknúinna ökutækja, þar til kortagrunnur samkvæmt 4. mgr. 17. gr. fyrir viðkomandi landsvæði hefur verið gefinn út.

Starfshópur umhverfisráðherra sem vinnur, í samvinnu við viðkomandi sveitarfélög, að greiningu vegslóða innan miðhálendislínunnar og gerð tillagna um það á hverjum þeirra skuli heimilt að aka vélknúnum ökutækjum, með eða án takmarkana, skal skila tillögum sínum til ráðherra eigi síðar en 1. janúar 2013. Umhverfisráðherra skal eigi síðar en 1. janúar 2013, í samvinnu við samgöngu- og sveitarstjórnaráðherra, skipa starfshóp til að vinna að greiningu vegslóða á láglendi og gerð tillagna um það á hverjum þeirra skuli heimilt að aka vélknúnum ökutækjum með eða án takmarkana.

Kortagrunnur samkvæmt 4. mgr. 17. gr., með upplýsingum um vegi og vegslóða innan miðhálendislínunnar sem heimilt er að aka vélknúnum ökutækjum, skal liggja fyrir eigi síðar en 1. janúar 2014. Kortagrunnur með sams konar upplýsingum um vegi og vegslóða á láglendi skal liggja fyrir eigi síðar en 1. júlí 2016.

6. gr.

Breytingar á öðrum lögum.

Við gildistöku laga þessara verða eftirfarandi breytingar á öðrum lögum:

1. *Skipulagslög nr. 123/2010:*

a. Við 3. mgr. 12. gr. bætist eftirfarandi málsliður: Meðal annars skal gera grein fyrir þeim svæðum innan skipulagssvæðisins sem njóta verndar samkvæmt lögum um náttúruvernd eða öðrum lögum, þar á meðal friðlýstum náttúruminjum, svæðum á náttúruminjaskrá og náttúruverndaráætlun og náttúrufyrirbærum sem njóta verndar samkvæmt 37. gr. laga um náttúruvernd.

b. Á eftir 1. málsl. 4. mgr. 13. gr. bætist við nýr málsliður svohljóðandi: Jafnframt skal sveitarstjórn ganga úr skugga um að gætt hafi verið ákvæða laga um náttúruvernd og annarra laga og reglugerða sem við eiga.

c. Á eftir orðunum „lög um mat á umhverfisáhrifum“ í 4. málsl. 5. mgr. 52. gr. bætast við orðin: eða lög um náttúruvernd.

d. Eftirtaldar breytingar verða á ákvæðum til bráðabirgða:

Á eftir 1. málsl. 1. ákvæðis til bráðabirgða bætist við nýr málsliður svohljóðandi: Við meðferð leyfisumsóknar skal sveitarstjórn tryggja að gætt sé ákvæða laga um náttúruvernd og annarra laga og reglugerða sem við eiga.

2. *Lög um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000, með síðari breytingum:*

Eftirfarandi breytingar verða á 3. viðauka við lögin:

2. töluliður, iii-liður (a) orðast svo: friðlýstra náttúruminja og svæða sem njóta sérstakrar verndar samkvæmt lögum um náttúruvernd, þar á meðal svæða á náttúruminjaskrá og náttúruverndaráætlun og náttúrufyrirbæra sem falla undir ákvæði 37. gr. laganna.

7. gr.

Gildistaka.

Lög þessi taka þegar gildi.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

I. Inngangur

Í nóvember 2009 skipaði umhverfisráðherra nefnd um endurskoðun laga um náttúruvernd, nr. 44/1999. Samkvæmt erindisbréfi nefndarinnar skyldi endurskoðunin ná til fjölmargra ákvæða laganna. Nefndin skilaði ráðherra áfangaskýrslu í mars 2010 og lagði þar til að verkinu yrði skipt í tvo áfanga. Fyrst yrði unnið að tillögum að breytingum á nokkrum þáttum laganna sem brýnast væri að bæta úr og síðan tæki við vinna við heildarendurskoðun laganna. Frumvarp það er hér liggur fyrir byggir á tillögum þessarar skipuðu nefndar og felur aðallega í sér breytingar á tveimur efnisatriðum náttúruverndarlaga, þ.e. ákvæðum um akstur utan vega (sbr. 17. gr.) og sérstaka vernd tiltekinna jarðmyndana og vistkerfa (sbr. 37. gr.). Auk þess er lagt til að kveðið verði á um heimild fyrir Umhverfisstofnun til að taka gjald fyrir útgáfu leyfa samkvæmt náttúruverndarlögum.

II. Meginefni frumvarpsins og tilefni og nauðsyn lagasetningar

1. Akstur utan vega og akstur á vegslóðum.
Akstur utan vega hefur verið vaxandi vandamál á Íslandi. Landið er víða viðkvæmt fyrir ágangi og utanvegaakstur getur valdið skemmdum á náttúrunni sem sýnilegar eru árum eða áratugum saman. Í 17. gr. núgildandi náttúruverndarlaga er almenn regla um bann við akstri utan vega. Hugtakið vegur er ekki skilgreint sérstaklega í lögunum en í athugasemdum við frumvarp það er varð að náttúruverndarlögum nr. 44/1999 er um merkingu þess vísað til umferðarlaga. Samkvæmt umferðarlögum nr. 50/1987 telst vegur vera „[v]egur, gata, götuslóði, stígur, húsasund, brú, torg, bifreiðastæði eða þess háttar, sem notað er til almennrar umferðar“. Eðlilega byggja umferðarlög á víðri skilgreiningu hugtaksins vegur enda brýnt að gildissvið þeirra sé sem víðtækast. Slík skilgreining hentar hins vegar illa þegar fjallað er um náttúruvernd og heimildir til að aka utan hins almenna vegakerfis landsins og gerir það að verkum að erfitt er að afmarka það hvenær akstur, t.d. á ógreinilegum slóðum sem víða er að finna út um land, telst óheimill. Þetta hefur leitt til þess að í málum þar sem ákært hefur verið vegna utanvegaaksturs hefur ákæran sjaldnast leitt til sakfellingar. Það stafar einkum af því að allur vafi um það hvort slóðar sem eknir hafa verið geti talist vegir í skilningi náttúruverndarlaga er túlkaður sakborningi í hag í samræmi við túlkunarreglur refsiréttar. Hér er lagt til að hugtakið vegur verði skilgreint sérstaklega fyrir náttúruverndarlög og að ekki verði lengur byggt á skilgreiningu umferðarlaga. Er þetta í samræmi við það sem tíðkast víða í löggjöf annarra ríkja, t.d. í norskum lögum.

Í maí 2010 gaf umhverfisráðuneytið út aðgerðaáætlun til að draga úr náttúruspjöllum af völdum utanvegaaksturs. Meðal aðgerða sem þar er mælt fyrir um er endurskoðun laga og reglna um slíkan akstur og bætt miðlun upplýsinga um leyfilegar akstursleiðir. Í 2. gr. frumvarps þessa er lögð til ný grein sem komi í stað núgildandi 17. gr. náttúruverndarlaga um akstur utan vega. Miðar hún annars vegar að því að skerpa reglur um slíkan akstur og jafnframt er í greininni fjallað um heimildir til aksturs á vegslóðum utan hins almenna vegakerfis landsins svo sem það er afmarkað í vegalögum. Þannig er í greininni fjallað um gerð kortagrunns yfir vegi og vegslóða þar sem heimilt er að aka vélknúnum ökutækjum. Gert er ráð fyrir að kortagrunnurinn verði gefinn út og birtur með formlegum hætti og að hann feli því í sér réttarheimild um það hvar leyfilegt er að aka vélknúnum ökutækjum. Með útgáfu slíks kortagrunns yrði eytt óvissu um akstursleiðir sem heimilt er að aka.

2. Vernd tiltekinna náttúrufyrirbæra.
Í 3. gr. frumvarpsins er lögð til breyting á 37. gr. laga um náttúruvernd um sérstaka vernd tiltekinna jarðmyndana og vistkerfa. Greinin, sem var nýmæli í náttúruverndarlögum nr. 44/1999, felur í sér

almenna reglu um að forðast skuli eins og kostur er röskun þeirra jarðmyndana og vistkerfa sem þar er fjallað um. Var reglunni ætlað að hvetja til sérstakrar varkárni í umgengni við þessi náttúrufyrirbæri. Reynslan hefur sýnt að ekki hefur náðst sá árangur sem að var stefnt með 37. gr. Svo virðist sem greinin hafi ekki haft mikla þýðingu við útgáfu framkvæmdaleyfa og áhrif hennar á gerð skipulagsáætlana, ákvarðanir um matsskyldu framkvæmda og framkvæmd umhverfismats samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum hafa einnig verið takmörkuð. Ómarkvisst orðalag og skortur á leiðbeiningum um beitingu greinarinnar kann að hafa haft áhrif á það hversu veik sú vernd hefur reynst sem 37. gr. var ætlað að veita. Frumvarpið miðar að því að bæta úr þessu og stuðla að því að betur verði vandað til málsmeðferðar stjórnvalda þegar teknar eru ákvarðanir sem snerta náttúrufyrirbæri sem falla undir greinina. Auk breytinga á greininni sjálfri eru lagðar til breytingar á skipulagslögum og lögum um mat á umhverfisáhrifum í þeim tilgangi að auka áhrif greinarinnar og styrkja þá vernd sem hún kveður á um.

Gert er ráð fyrir tveimur veigamiklum breytingum á verndarflokkum sem taldir eru upp í 1. mgr. 37. gr. Í fyrsta lagi er lögð til breyting á stærðarmörkum verndaðra votlendissvæða, svo sem hallamýra, flóa, flæðimýra og rústamýra, og er miðað við svæði sem eru einn hektari að flatarmáli eða stærri í stað þriggja hektara eins og nú er. Undanskildar umræddri stærðarafmörkun eru þó sjávarfitjar og leirur í ljósi smæðar slíkra svæða. Í öðru lagi er lagt til að nýr verndarflokkur bætist við greinina, þ.e. birkiskógar og leifar þeirra.

Votlendi og vatnalífríki eru viðurkennd sem sérstaklega mikilvæg vistkerfi á heimsvísu. Um verndun þeirra var stofnað til sérstaks alþjóðlegs sáttmála árið 1971 sem kenndur er við borgina Ramsar í Írak. Nú eru 159 ríki aðilar að samningnum. Hann öðlaðist gildi á Íslandi árið 1978. Ramsarsamningurinn um votlendi sem hafa alþjóðlegt gildi einkum fyrir fuglalíf (The Convention on Wetlands of International Importance) var fyrsti alþjóðlegi sáttmálinn sem sérstaklega tók til verndunar sérstakra vistkerfa. Hér á landi eru aðeins þrjú svæði á skrá samningsins yfir alþjóðlega mikilvæg votlendissvæði (Mývatn-Laxá, Þjórsárver og Grunnafjörður) en þrír til fimm tugir svæða á hverju hinna Norðurlandanna. Umhverfisráðherra hefur þó nýlega tilnefnt þrjú ný svæði á skrána, Guðlaugstungur, Eyjabakka og votlendissvæði á Hvanneyri. Verndun votlendis er talin forgangsmál í alþjóðlegri náttúruvernd bæði vegna líffræðilegs og umhverfislegs mikilvægis þess og vegna þess hve mjög hefur verið gengið á þessi svæði víðast hvar í heiminum.

Votlendi veita fjölþætta og mikilvæga vistkerfisþjónustu. Framleiðni lífræns efnis er oft mjög mikil í votlendi, þau eru einu heimkynni fjölmargra tegunda dýra og plantna, þar á meðal tegunda í útrýmingarhættu, og þau tempra vatnsrennsli og draga þannig bæði úr flóðum og þurrkum. Lífrænn jarðvegur votlendis og votlendisgróður bindur ýmsa þungmálma og sums staðar erlendis eru votlendi notuð til að hreinsa vatn af bæði ólífrænum eituefnum og lífrænni mengun. Þau eru því mikilvæg við að viðhalda vatnsgæðum. Votlendi við sjó draga úr strandrofi og eru að auki lífrík búsvæði og heimkynni eða uppeldissvæði ýmissa lífvera sem maðurinn hefur sér til matar eða annarra nota. Mómýrar binda kolefni til langs tíma í lífrænum leifum og endurheimt votlendis getur dregið úr koltvísýringsmengun í andrúmsloftinu og hnattrænni hlýnun. Allmargar fuglategundir eru skilgreindar sem sérstakar íslenskar ábyrgðartegundir vegna þess að svo stór hluti heimsstofnsins eða evrópska stofnsins verpir á Íslandi. Flestar ábyrgðartegundirnar treysta á votlendi sem varpland og/eða til fæðuöflunar og raunar nýta um 90% allra íslenskra fuglategunda, fargesta og vetrargesta sér votlendi í einhverjum mæli. Sérstætt lífríki votlenda felur jafnframt í sér að þau skipta miklu máli fyrir viðhald líffræðilegrar fjölbreytni.
Líklega hefur verið gengið meira á votlendi en nokkurt annað meginvistkerfi jarðar. Þannig er talið að aðeins sé eftir um þriðjungur af því votlendi sem var í Evrópu í byrjun 20. aldar. Aðeins örfá stór evrópsk vatnasvið eru eftir lítt snortin og ómiðluð. Þau votlendi sem gengið hefur verið mest á í Evrópu eru ár og flæðiengjar, næringarauðug ferskvatnsfen, sjávarfitjar og mómýrar. Rústamýrar eða flár eru á lista Bernarsamningsins um verndun villtra plantna og dýra og lífsvæða í Evrópu yfir fágæt evrópsk búsvæði sem þarf að vernda. Evrópuþingið hefur lagt

sérstaka áherslu á verndun votlendis og m.a. bent á menningarsögulegt og umhverfislegt gildi þess. Framræsla og röskun votlendis er víða bönnuð. Bandaríkin voru einna fyrst til að setja stranga löggjöf um verndun votlendis en frá áttunda áratug 20. aldar hefur alríkisstjórnin fylgt því sem kallað er „No Net Loss Strategy“, þ.e. að sé talið óhjákvæmilegt að raska eða eyðileggja votlendi verði að endurheimta eða búa til jafnstórt eða stærra svæði í staðinn.

Ekki hefur verið unnið heildaryfirlit um tap á votlendi hér á landi en talið er að a.m.k. 4.000 km² votlendis hafi verið ræstir fram. Á Suðurlandi milli Ölfusár og Markarfljóts, þar sem áður voru mestu votlendi á landinu, voru um 1990 aðeins eftir óröskuð um 3% af því votlendi sem þar var í byrjun 20. aldar. Talið er að um 10% votlendis séu eftir óröskuð í Borgarfjarðarsýslu (22 af 240 km²) en um 40% í Mýrasýslu.

Sérstök nefnd um endurheimt votlendis var skipuð af umhverfisráðherra árið 1996 og starfaði hún til 2006. Votlendisnefndin lagði til að mörkuð yrði skýr opinber stefna um verndun og endurheimt votlendis sem m.a. fæli það í sér að votlendi yrði ekki raskað nema brýna nauðsyn bæri til. Á vegum votlendisnefndar voru gefnar út leiðbeiningar um endurheimt votlendis og hvernig reikna skuli út flatarmál svæða sem raskast, t.d. við vegagerð.

Ástæða þess að lagt er til að stærðarmörk verndarsvæða samkvæmt 37. gr. náttúruverndarlaga séu færð niður er einkum sú að vernd sem miðast við 3 ha svæði nær einungis til um 60% óraskaðs votlendis en ef mörkin eru færð niður að 1 ha hækkar hlutfallið í um 95%. Mjög lítið er eftir af stórum óröskuðum votlendissvæðum en mun algengara að minni svæði hafi sloppið við röskun. Þau eru oft mikilvægur hluti af stærri heild, t.d. mýradrög og þurrir móar í bland í hlíðum fjalla og dala. Það að svæðin séu minni dregur ekki úr þýðingu þeirra eða mikilvægi þeirrar þjónustu sem þau veita.

Nýmæli er að í e-lið er kveðið á um vernd birkiskóga og leifar þeirra. Með birkiskógum er hér átt við þá skóga sem einkennast af náttúrulegri nýliðun og aldursdreifingu, þar sem eru m.a. gömul tré og þar sem vex dæmigerður botngróður birkiskóga. Í umfjöllun um birkiskóga á Íslandi hér á eftir er fyrst og fremst stuðst við skýrslu um vernd og endurheimt birkiskóga á Íslandi sem unnin var að frumkvæði umhverfisráðherra árið 2007.

Birki er ein af fáum náttúrulegum trjátegundum á Íslandi. Birkiskógar eru víða í Norður-Evrópu. Þeir hafa reynst lífsseigir í fjöllum og á heimskautasvæðum Skandinavíu og hafa haldið þar velli þrátt fyrir mikla hreindýrabeit og aðra nýtingu. Á Atlantshafseyjunum hafa birkiskógar hins vegar farið halloka eftir landnám manna. Í Færeyjum og á Hjaltlandi var þeim algerlega útrýmt en á öðrum eylöndum á svæðinu eru aðeins örlitlar leifar eftir, þær mestu á Íslandi. Birkiskógar teljast til lykilvistkerfa á Íslandi. Þeir veita margvíslega vistþjónustu, svo sem við miðlun vatns og næringarefna. Í norðlægum birkiskógum eru fáeinar aðrar trjátegundir á stangli. Á Íslandi eru það reyniviður, blæösp, gulvíðir og loðvíðir sem vaxa með birkinu. Algengt er að runnalag af eini og lyngtegundum sé í botni birkiskóga. Í frjósömum jarðvegi eru byrkningar, grös og ýmsar tvíkímblaða jurtir ríkjandi í skógarbotninum en fléttur og mosar á rýrari svæðum. Birkiskógar í vexti binda kolefni úr andrúmslofti. Þar sem skógar breiðast út um skóglaust land með rýrum jarðvegi getur heildarbinding kolefnis orðið bæði mikil og langvarandi ekki síst í jarðvegi. Birkiskógar geta dregið úr áföllum vegna náttúruhamfara, t.d. með því að binda eldfjallagjósku þannig að hún nái ekki að fjúka og valda skaða á gróðri, jarðvegi og mannvirkjum. Þá verja birkiskógar jarðveg fyrir rofi af völdum vatns, vinda og skriðuhlaupa enda varð hin mikla jarðvegseyðing, sem átt hefur sér stað hér á landi, í mörgum tilvikum í kjölfar eyðingar skóga og kjarrlendis. Fyrr á öldum var skógum m.a. eytt til að skapa beitiland og voru þeir einnig nýttir á ýmsan hátt, m.a. til viðarkolagerðar. Þá hafa loftslagsbreytingar, öskufall og vetrarbeit búpenings einnig haft áhrif hvað varðar eyðingu birkiskóga. Endurheimt birkiskóga hefur í för með sér endurreisn líffræðilegrar fjölbreytni og vistþjónustu skóganna, svo sem vatnsmiðlunar, frjósemi og kolefnisbindingar. Birkiskógar landsins eru meðal fjölsóttustu útivistarsvæða landsins og hafa um aldaraðir veitt mönnum upplyftingu og innblástur. Birkigróin lönd eru eftirsóknarverð fyrir frístundabyggð og hafa orðið æ verðmætari fyrir landeigendur, ekki síst bændur sem vilja breyta búskaparháttum sínum.

Erfðabreytileiki er mikill í íslensku birki bæði innan og milli kvæma. Einnig virðist vera munur milli landshluta bæði hvað varðar aðlögun og aðra erfðafræðilega eiginleika. Íslenskt birki virðist yfirleitt hafa mikla aðlögunareiginleika. Besta leiðin til að vernda erfðalindir íslenska birkisins er að stuðla að náttúrulegri útbreiðslu þess og varðveita leifar gamalla birkiskóga og erfðaefni þeirra.

Nú á dögum er birkiskógum einkum eytt eða raskað vegna mannvirkjagerðar, svo sem frístundabyggðar, og er sú eyðing/röskun mjög takmörkuð samanborið við það sem áður hefur gengið yfir skóga landsins. Þá hefur sauðfjárbeit einnig í ýmsum tilvikum komið í veg fyrir útbreiðslu birkis.

Færa má rök fyrir því að fleiri flokka náttúrufyrirbæra ætti að fella undir 37. gr., t.d. straumvötn og víðerni. Straumvötn eru sérstök og fjölbreytt gerð af votlendisvistkerfum, iðulega í nánum tengslum við aðrar gerðir votlendis, svo sem stöðuvötn og mýrlendi hvers konar, og setja þau sterkan svip á náttúru landsins með tilheyrandi fossum og flúðum. Straumvötnin gegna jafnframt þýðingarmiklu vistfræðilegu þjónustuhlutverki og sjá m.a. um flutning efna milli þurrlendis- og sjávarvistkerfa. Lífríki straumvatna er gróskumikið og íslenskar ár fóstra fágætar fuglategundir og stóra og sterka stofna laxfiska miðað við önnur Evrópulönd. Það var niðurstaða nefndar þeirrar sem frumvarp þetta samdi að láta umfjöllun um vernd straumvatna bíða heildarendurskoðunar náttúruverndarlaga. Skýringin er einkum sú að þessi þáttur krefst mikils undirbúnings, m.a. vegna samspils við önnur lög, t.d. vatnalög, raforkulög og lög um lax- og silungsveiði sem og þá löggjöf sem nú er í undirbúningi til innleiðingar vatnatilskipunar ESB. Á sama hátt taldi nefndin að fresta bæri umfjöllun um vernd víðerna. Ástæða er þó til að undirstrika að víðerni teljast til fágætra og eftirsóttra náttúrugæða og að slíkum svæðum fer fækkandi á jörðinni vegna þéttingar byggðar og byggingar vega og annara mannvirkja. Náttúrufræðileg sérstaða Íslands felst m.a. í því að landið er strjálbýlt og stórir hlutar þess enn óbyggðir og óraskaðir. Samkvæmt nýlegri rannsókn sem fór fram á vegum Háskóla Íslands má ætla að um 15% af flatarmáli Íslands utan jökla teljist til ósnortinna víðerna eins og þau eru skilgreind í 6. tölul. 3. gr. laga um náttúruvernd. Brýnt er að standa vörð um þessa auðlind og gera henni viðhlítandi skil í náttúruverndarlögum.

III. **Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.**

Frumvarp þetta hefur ekki gefið sérstakt tilefni til mats á því hvort það samrýmist stjórnarskrá þar sem um er að ræða breytingar á núgildandi ákvæðum náttúruverndarlaga. 37. gr. laganna og þær breytingar sem lagðar eru til á þeirri grein snerta helst eignarréttarákvæði 72. gr. stjórnarskrárinnar. Sjónarmiðin sem búa að baki sérstakri vernd tiltekinna náttúrufyrirbæra eru sjónarmið um náttúruvernd þar sem hagsmunir almennings og þar með heildarinnar eru höfð að leiðarljósi. Hin sérstaka vernd getur hins vegar haft í för með sér almenna takmörkun á eignarréttindum landeiganda vegna hugsanlegra skertra mögleika hans til framkvæmda á eigin landi. Felur slík takmörkun hins vegar í sér almenna skerðingu sem eins og áður sagði grundvallast á ríkum almannahagsmunum.

Þær breytingar sem frumvarpið felur í sér eru í samræmi við skuldbindingar sem Íslands hefur gengist undir með aðild að alþjóðlegum og evrópskum samningum, svo sem Ramsarsamningnum, Bernarsamningnum og samningnum um líffræðilega fjölbreytni frá 1993. Nánar er um þetta fjallað í kafla II í almennum athugasemdum við frumvarp þetta.

IV. Samráð

Nefnd sú sem skipuð var til að endurskoða lög um náttúruvernd sendi helstu hagsmunaaðilum bréf fyrri hluta ársins 2010 til að kynna starf nefndarinnar. Jafnframt var þessum aðilum gefinn kostur á að koma á framfæri athugasemdum vegna endurskoðunarinnar og boðið að hafa samráð við nefndina. Í kjölfarið voru nokkrir samráðsfundir haldnir með þeim aðilum sem eftir því óskuðu. Eftir að nefndin lauk við gerð frumvarps þetta síðla árs 2010 óskaði umhverfisráðuneytið eftir umsögnum frá helstu hagsmunaaðilum og jafnframt frá öðrum ráðuneytum stjórnarráðsins. Frumvarpið var einnig kynnt á heimasíðu ráðuneytisins og var öllum veitt tækifæri til að gera við það athugasemdir. Í kjölfarið bárust ráðuneytinu umsagnir frá 18 þeirra aðila sem óskað hafði verið eftir umsögnum frá, auk fjölmargra umsagna frá einstaklingum, félögum og fleiri aðilum. Farið var yfir allar athugasemdir og umsagnir sem ráðuneytinu bárust og gerðar þær breytingar á frumvarpinu sem nauðsynlegar þóttu.

VI. Mat á áhrifum þeirra breytinga sem frumvarpið felur í sér

Þær breytingar sem lagðar eru til á 17. gr. laga um náttúruvernd hafa fyrst og fremst áhrif á réttindi og skyldur almennings en einnig eru lagðar þær skyldur á útgefendur vegakorta að sjá til þess að upplýsingar á kortum þeirra séu í samræmi við kortagrunn Landmælinga, sbr. 4. mgr. 2. gr. frumvarpsins. Með frumvarpinu eru þá þær auknu skyldur lagðar á Umhverfisstofnun að hafa ákveðið eftirlit með útgefendum vegakorta og munu Landmælingar bera ábyrgð á gerð og uppfærslu umrædds kortagrunns.

Breytingar á 37. gr. náttúruverndarlaga sem frumvarpið felur í sér hafa fyrst og fremst áhrif á réttindi landeigenda og möguleika til framkvæmda á svæðum sem falla undir vernd greinarinnar. Þá felur frumvarpið í sér að gerðar eru auknar kröfur til málsmeðferðar sveitarstjórna. Þrátt fyrir að lagt sé til að sækja þurfi í öllum tilvikum um leyfi fyrir framkvæmd sem hefur í för með sér röskun er ekki gert ráð fyrir sérstakri fjölgun umsókna í ljósi þess að í reynd hafa slíkar framkvæmdar í flestum tilvikum verið taldar leyfisskyldar. Um er að ræða þá breytingu að Náttúrufræðistofnun Íslands er hér umsagnaraðili í stað Umhverfisstofnunar og að auki skal eftir atvikum leita til annarra fagstofnana sem búa yfir sérþekkingu á viðkomandi náttúrufyrirbæri. Þá er lagt til að sú skylda verði lögð á leyfisveitanda að gera sérstaklega grein fyrir umræddum náttúrufyrirbærum í skipulagsáætlunum, sbr. 1. tölul. 6. gr. frumvarpsins. Auk umsagnarhlutverks Náttúrufræðistofnunar Íslands er lagt til í 4. mgr. 3. gr. að stofnunin haldi skrá yfir þau náttúrufyrirbæri sem fram koma í 1. mgr. Samkvæmt b- og c-liðum 4. gr. laga nr. 60/1992 um Náttúrufræðistofnun Íslands og náttúrustofur eru aðalverkefni stofnunarinnar m.a. þau að byggja upp aðgengilegt gagnasafn með sem fyllstum heimildum um íslenska náttúru og að skrá kerfisbundið einstaka þætti íslenskrar náttúru og sjá um gerð og útgáfu korta, m.a. um jarðfræði og útbreiðslu tegunda. Í ljósi þessa eru nú þegar til staðar kortagrunnar yfir sum þeirra náttúrufyrirbæra sem hér er um að ræða.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í greininni er lagt til að bætt verði við 3. gr. laga um náttúruvernd fjórum nýjum orðskýringum sem tengjast flestar þeim breytingum sem lagðar eru til á öðrum greinum laganna.

Hugtakið *framandi lífverur* er ekki skilgreint sérstaklega í náttúruverndarlögum nr. 44/1999 og er hér lagt til að úr því verði bætt. Í athugasemdum sem fylgdu frumvarpi því er varð að þeim lögum er hugtakið skilgreint svo að það taki til dýra- og plöntutegunda sem ekki hafa unnið sér sess í flóru eða fánu landsins, svo og sveppa og örvera. Hér er gengið út frá svipaðri skilgreiningu sem miðast við dýr, plöntur, sveppi og örverur sem ekki koma náttúrulega fyrir í vistkerfum landsins. Með lífverum „sem koma náttúrulega fyrir í vistkerfum landsins“ er átt við lífverur sem hér voru til staðar við landnám og lífverur sem síðan hafa borist til landsins af eigin rammleik og haslað sér völl í lífríki þess án íhlutunar manna. Skilgreiningin aðgreinir þannig lífverur sem koma náttúrulega fyrir í vistkerfum landsins frá þeim sem menn hafa flutt inn til landsins í margvíslegum tilgangi en sá innflutningur hefur einkum átt sér stað frá miðri 20. öld. Aðgreiningin er ekki ótvíræð og áfram kann því að vera uppi óvissa um hvort tiltekin tegund hefur borist til landsins af eigin rammleik eða óviljandi með varningi eða á annan hátt. Sú merking orðsins „náttúrulegur“ sem hér er lögð til grundvallar hefur skírskotun til markmiðsákvæðis náttúruverndarlaga þar sem segir að lögin eigi að tryggja eftir föngum þróun íslenskrar náttúru eftir eigin lögmálum (sbr. 2. mgr. 1. gr.). Hugtakið *innflutningur lífvera* er heldur ekki skilgreint í náttúruverndarlögum en brýnt er að bæta úr því vegna ákvæða 41. gr. laganna. Það sama á þá við um hugtakið *líffræðilega fjölbreytni*, en við skýringu þess hugtaks í greininni er byggt á skilgreiningu samningsins um líffræðilega fjölbreytni og er þar átt við breytileika meðal lífvera á öllum skipulagsstigum lífs, þar með talin vistkerfi á landi, í sjó og ferskvatni og vistfræðileg tengsl þeirra sem og fjölbreytni innan tegunda, milli tegunda og í vistkerfum.

Lögð er til ný skilgreining hugtaksins *vegur* og er hún tvíþætt. Annars vegar vísar hún til flokkunar vegalaga á vegum landsins, en samkvæmt þeim skiptist vegakerfið í þjóðvegi, sveitarfélagsvegi, einkavegi og almenna stíga. Gert er ráð fyrir að hugtakið vegur í frumvarpi þessu nái yfir þrjá fyrstnefndu flokkana. Hins vegar nær hugtakið til vegslóða utan flokkunarkerfis vegalaga sem skráðir í kortagrunn Landmælinga Íslands í samræmi við ákvæði reglugerðar umhverfisráðherra samkvæmt 4. mgr. 17. gr., sbr. 2. gr. frumvarpsins. Nánar er fjallað um kortagrunninn í athugasemdum við 2. gr.

Um 2. gr.

Lagt er til að sú meginregla haldist óbreytt í 1. mgr. 17. gr. náttúruverndarlaga að akstur vélknúinna ökutækja utan vega sé bannaður. Þó er áfram gert ráð fyrir að heimilt sé að aka slíkum tækjum á jöklum og á snævi þakinni jörð utan þéttbýlis svo fremi sem jörð er frosin og augljóst að slíkt valdi ekki náttúruspjöllum. Með orðalaginu „augljóst“ er sérstök áhersla á það lögð að um er að ræða þrönga undantekningu á meginreglunni um bann við akstri utan vega. Hér þarf þá að huga að því að enda þótt snjóþekja sé yfir kann jörð að vera ófrosin undir og við þær aðstæður getur akstur valdið náttúruspjöllum. Sérákvæði um akstur utan vega í þéttbýli er í 5. gr. a umferðarlaga nr. 50/1987. Í 1. mgr. frumvarpsgreinarinnar er tekið fram að heimilt sé að stöðva og leggja vélknúnum ökutækjum þétt við vegkant ef það veldur ekki náttúruspjöllum eða slysahættu. Ákvæðið er nýmæli þó svo að hingað til hafi verið talið að þetta væri heimilt.

Í 2. mgr. greinarinnar er fjallað um undanþágur frá meginreglunni um bann við akstri utan vega og felur hún í sér nokkrar breytingar frá núgildandi lögum. Meðal annars er nú sett skýrt ákvæði um heimild til aksturs utan vega vegna lögreglustarfa, sjúkraflutninga og björgunarstarfa ef nauðsyn krefur. Áfram er gert ráð fyrir að ráðherra kveði í reglugerð á um aðrar undanþágur, svo sem nú er, vegna ýmissa mikilvægra starfa út um landið og einnig um heimild Umhverfisstofnunar til að veita undanþágur vegna annarra sérstakra aðstæðna. Lögð er áhersla á að slíkar heimildir ber að túlka þröngt og beita af varúð. Nefna má sem dæmi að tiltekin framkvæmd sem leyfi hefur fengist fyrir getur kallað á að slík undanþága verði veitt, t.d. ef ekki liggja að framkvæmdastaðnum vegir eða vegslóðar sem heimilt er að aka á. Meta verður hverju sinni hvort aðstæður séu slíkar að þær réttlæti undanþágu. Lagt er til að kveðið verði á um

sérstaka aðgæsluskyldu ökumanna sem heimild hafa til að aka utan vega og að þeir forðist að valda náttúruspjöllum. Óbreytt er ákvæði um heimild ráðherra til að takmarka eða banna akstur á jöklum og á snjó þar sem hætta er á náttúruspjöllum eða óþægindum fyrir aðra sem þar eru á ferð.

3. mgr. greinarinnar er óbreytt frá gildandi lögum og er þar áréttað að ólögmætur akstur utan vega varði refsingu, sbr. 76. gr. laganna.

Lagt er til að tvær nýjar málsgreinar bætist við 17. gr. náttúruverndarlaga. Í þeirri fyrri, 4. mgr., er mælt fyrir um skyldu umhverfisráðherra til að setja reglugerð um gerð kortagrunns þar sem merktir skulu vegir og vegslóðar sem heimilt er að aka vélknúnum ökutækjum. Þegar er hafin vinna á vegum umhverfisráðuneytisins í samstarfi við viðkomandi sveitarfélög við að greina vegslóða á miðhálendinu og kortleggja þá. Í greininni eru tilgreind þau sjónarmið sem lögð skulu til grundvallar mat á því hvort vegslóðar skuli merktir í kortagrunninn og einnig sjónarmið sem heimilt er að líta til í þessu sambandi. Með því orðalagi að akstur á vegslóðum sé ekki líklegur til að valda að öðru leyti náttúruspjöllum er m.a. verið að vísa til sjónrænna þátta við matið, þ.e. að tilteknir vegslóðar geta falið í sér mikil lýti á landinu. Lagt er til að Landmælingar Íslands annist gerð kortagrunnsins og uppfærslu hans og beri ábyrgð á því að grunnurinn sé aðgengilegur. Einnig er lagt til að upplýsingar verði veittar úr grunninum án endurgjalds. Þetta er þýðingarmikið til að tryggja að upplýsingar um heimilar akstursleiðir séu öllum aðgengilegar. Gert er ráð fyrir að ráðherra setji reglur um uppfærsluna, þar með talið hversu títt grunnurinn skuli uppfærður. Útgáfu kortagrunnsins og þar með gildistöku hans skal auglýsa í B-deild Stjórnartíðinda og á það einnig við um uppfærðar útgáfur hans. Grunnurinn verður réttarheimild um heimilar akstursleiðir um landið og jafnframt verður ljóst að óheimilt er að aka vélknúnum ökutækjum á slóðum sem ekki eru sýndir í grunninum. Lagt er til að ráðherra verði heimilt að takmarka umferð um vegslóða sem skráðir eru í kortagrunninn í samræmi við ástand þeirra. Vegslóðar úti um land falla almennt utan flokkunarkerfis vegalaga og því gilda ákvæði þeirra laga um ábyrgð á viðhaldi vega ekki um þá. Í samræmi við þetta er áréttað í lokamálslið 4. mgr. að upplýsingar um vegslóða í kortagrunni feli ekki í sér að þeir séu færir öllum vélknúnum ökutækjum og leiði ekki til ábyrgðar ríkis eða sveitarfélaga á viðhaldi þeirra. Í þessu sambandi er rétt að benda á að samkvæmt þjóðminjalögum nr. 107/2001 teljast vegir sem eru eldri en 100 ára til fornleifa og njóta þ.a.l. verndar sem felur m.a. í sér að ekki má spilla þeim né breyta nema með leyfi Fornleifaverndar ríkisins.

Ljóst er að á útgefnum vegakortum hafa stundum verið sýndir vegslóðar sem illa þola akstur vélknúinna ökutækja vegna hættu á náttúruspjöllum. Er því lagt til í 5. mgr. að útgefendum vegakorta verði eftir útgáfu kortagrunns, sbr. 4. mgr., gert skylt að sjá til þess að upplýsingar á kortum þeirra séu í samræmi við grunninn. Einnig er kveðið á um heimildir Umhverfisstofnunar til að grípa til ráðstafana ef útgefendur sinna ekki þessari skyldu og gefa út, birta og dreifa kortum sem veita rangar upplýsingar um heimildir til aksturs vélknúinna ökutækja á vegslóðum um landið.

Í 6. mgr. er lagt til að sérstaklega verði tekið fram að sérreglur um takmörkun á akstri utan vega í friðlýsingum tiltekinna svæða gangi framar undanþágum frá banni við akstri utan vega samkvæmt 2. gr. 2. gr. frumvarpsins. Samkvæmt 60. gr. náttúruverndarlaga skal í friðlýsingu m.a. kveðið á um umferð og umferðarrétt almennings og er því ljóst að slík ákvæði friðlýsinga geta takmarkað frekar rétt almennings til að fara um á vélknúnum ökutækjum.

Um 3. gr.

Hér eru lagðar til allnokkrar breytingar á 37. gr. náttúruverndarlaga sem miða að því að gera greinina skilvirkari og tryggja vandaða málsmeðferð stjórnvalda þegar teknar eru ákvarðanir sem snerta náttúrufyrirbæri sem falla undir greinina.

Á 1. mgr. greinarinnar eru gerðar tvenns konar breytingar. Í fyrsta lagi er markmið verndar samkvæmt greininni sett fram með skýrum hætti, þ.e. hún skal tryggja fjölbreytni íslenskrar

náttúru, vernd lífríkis, jarðmyndana og landslags og þess sem er sérstætt eða fágætt. Skýrara markmið ætti að stuðla að markvissari beitingu greinarinnar og veita vísbendingu um þau sjónarmið sem leggja ber til grundvallar við mat á því hvort heimila skuli framkvæmdir sem fela í sér röskun þeirra náttúrufyrirbæra sem greinin tekur til.

Í öðru lagi er nánar afmarkað hvaða náttúrufyrirbæri falla undir greinina.

Í a-lið er nú áréttað að átt sé við jarðmyndanir sem myndast hafa eftir að jökull hvarf af landinu við lok ísaldar, þ.e. jarðmyndanir sem jökull hefur ekki gengið yfir. Samkvæmt venjulegri merkingu hugtakanna eldvörp, gervigígar og eldhraun í íslenskri jarðfræði ná þau yfir alla gíga, hraun og hvers kyns hraunmyndanir, þar á meðal hraunhella, sem myndast hafa eftir að jökull hvarf af landinu við lok ísaldar. Þessi náttúrufyrirbæri eru frábrugðin flestum öðrum gerðum jarðlaga að því leyti að þau eru nýmyndaður berggrunnur með upprunalegt yfirborð. Yfirborðið er afar viðkvæmt fyrir raski og er allt rask óafturkræft. Verndargildi hrauna lækkar við rask og veðrun og því hafa yngri hraun almennt hærra verndargildi en eldri hraun. Sögulegt samhengi og þekking á myndun hraunanna eykur mikilvægi þeirra og því hafa eldvörp, gervigígar og eldhraun mynduð á sögulegum tíma alla jafna meira verndargildi en eldri myndanir. Oft einkennast þau af sérstæðu gróður- og dýralífi. Jarðvegur er þar lítt þróaður og heldur illa vatni og mosa- og fléttutegundir eru ráðandi í gróðri. Vistgerðir þessara jarðmyndana eru því afar sérstæðar og eykur það gildi þeirra. Eldhraun sem alfarið er sandorpið eða hulið jarðvegi og gróðri og ekki er lengur hægt að greina hvort um hraun sé að ræða hefur að öllu jöfnu tapað þeim einkennum sem mynda verndargildi þess sem jarðmyndunar eða „hraunvistgerðar“ og nýtur það því ekki sérstakrar verndar samkvæmt 37. gr. laga um náttúruvernd. Ákvæðið útlokar þó ekki að aðrir eiginleikar, svo sem jarðsögulegir eiginleikar eða eiginleikar þess gróðurs sem vex á svæðinu, hafi sérstakt verndargildi.

Í b-lið er fjallað í einu lagi um votlendi og er miðað við svæði sem eru einn hektari að flatarmáli eða stærri í stað þriggja hektara eins og nú er. Þetta á þó ekki við um sjávarfitjur og leirur en gert er ráð fyrir að þessi votlendissvæði njóti verndar óháð stærð. Þetta er í samræmi við gildandi rétt, sbr. e-lið 1. mgr. 37. gr. náttúruverndarlaga . Nánar er fjallað um þessa breytingu í almennum athugasemdum hér að framan.

Ákvæði c-liðar um fossa er afmarkað nánar með því að verndin tekur nú einnig til umhverfis fossins í allt að 200 metra radíus frá fossbrún.

Í d-lið er fjallað um hveri og heitar uppsprettur og nær ákvæðið nú einnig til lífríkis og ummyndana sem tengjast þeim. Margvíslegar heitar uppsprettur hafa um aldir verið taldar meðal helstu náttúruundra Íslands. Við nýtingu jarðvarma á lághitasvæðum á síðustu áratugum hafa mörg hverasvæði látið á sjá og uppi eru hugmyndir um nýtingu nánast allra háhitasvæða landsins, um 20 talsins. Einhver nýting eða skerðing, t.d. vegna rannsókna, hefur þegar átt sér stað á um helmingi þeirra. Mikilvægt er að koma í veg fyrir að hverum og laugum á lág- og háhitasvæðum verði spillt frekar en brýn nauðsyn krefur og að sérstök aðgát verði höfð komi til nýtingar. Hyggja þarf sérstaklega að varðveislu heitra uppspretta á háhitasvæðum þar sem orkuvinnsla fer fram og tryggja að þessi náttúrufyrirbæri fái að njóta sín. Á síðustu tveimur áratugum hafa rannsóknir leitt í ljós að fjölmargar tegundir hitakærra örvera lifa á lág- og háhitasvæðum landsins og hafa hér á landi fundist tegundir sem hvergi annars staðar er að finna. Hér er lagt til að orðalagi verði breytt svo vernd greinarinnar nái til hvera og heitra uppspretta ásamt lífríki sem tengist þeim og virkri ummyndun og útfellingum, þar á meðal hrúðri og hrúðurbreiðum. Ekki er hér gert ráð fyrir að verndin verði takmörkuð við svæði af ákveðinni lágmarksstærð. Nýmæli er að í e-lið er kveðið á um vernd birkiskóga og leifa þeirra. Nánar er fjallað um þetta atriði í almennum athugasemdum hér að framan.

Í 2. mgr. er kveðið afdráttarlausar en nú er á um það hvað vernd samkvæmt 1. mgr. feli í sér. Mælt er fyrir um bann við röskun þeirra náttúrufyrirbæra sem undir greinina falla, nema brýna

nauðsyn beri til. Lagt er til að allar framkvæmdir sem fela í sér slíka röskun verði háðar framkvæmdaleyfi eða eftir atvikum byggingarleyfi, sbr. skipulagslög og lög um mannvirkjagerð, svo tryggt sé að tekið sé til rækilegrar skoðunar hvort framangreint skilyrði sé uppfyllt. Mælt er fyrir um að leitað verði umsagnar Náttúrufræðistofnunar Íslands, náttúruverndarnefndar viðkomandi sveitarfélags og eftir atvikum fagstofnana á viðkomandi sviði, áður en leyfi er veitt. Samkvæmt núgildandi lögum skal leita umsagnar Umhverfisstofnunar og náttúruverndarnefnda við útgáfu framkvæmdaleyfa og byggingarleyfa, sbr. 2. mgr. 37. gr. Rökin fyrir þeirri breytingu sem lögð er hér til, þ.e. að leita beri umsagnar Náttúrufræðistofnunar í stað Umhverfisstofnunar, eru í meginatriðum þau að Náttúrufræðistofnun hefur það hlutverk að stunda vísindalegar rannsóknir á náttúru Íslands og býr yfir gagnasafni með heimildum um íslenska náttúru. Verður að telja að sérþekking stofnunarinnar á gróðurfari, lífríki og jarðfræði landsins sem og gagnasafn hennar muni gagnast vel við veitingu umsagna um eðli tiltekinna svæða, einkennum þeirra og verndargildi. Ástæða er til að benda á að Náttúrufræðistofnun hefur margvísleg umsagnarhlutverk skv. gildandi lögum með vísun til þeirrar sérfræðiþekkingar og gagnasafna sem hún býr yfir og varða náttúrufar landsins. Er eðlilegt að fela rannsóknar- og ráðgjafarstofnunum umsagnarhlutverk og rétt að hafa í huga að umsagnir eru töluvert annars eðlis en leyfisveitingar og ýmsar aðrar ákvarðanir sem stjórnsýslustofnanir taka, m.a. í tengslum við eftirlitshlutverk sitt. Nýmæli er að leita beri eftir atvikum eftir umsögnum fagstofnana, en vegna þeirrar skyldu ber leyfisveitanda að meta það hverju sinni hvort eðli fyrirhugaðrar framkvæmdar kalli á frekari sérfræðiþekkingu, en sem dæmi gætu rök mælt með því að óska umsagnar Skógræktar ríkisins vegna fyrirhugaðrar röskunar á birkiskógum og leifum þeirra. Þegar tekin er ákvörðun um hvort leyfa eigi framkvæmd sem felur í sér röskun náttúrufyrirbæra sem njóta verndar 37. gr. verður að vega saman mikilvægi þess að vernda þau annars vegar og þá hagsmuni sem kalla á að framkvæmd sé leyfð hins vegar. Með orðalaginu „brýn nauðsyn“ er lögð áhersla á að einungis mjög ríkir hagsmunir geti réttlætt röskun og þá fyrst og fremst brýnir almannahagsmunir. Ætlast er til þess að við matið verði höfð hliðsjón af markmiðunum í 1. mgr. og þeim sjónarmiðum sem tilgreind eru í ákvæðinu, þ.e. mikilvægi svæðisins og sérstöðu í íslensku og alþjóðlegu samhengi. Gert er ráð fyrir að leyfisveitandi verði að rökstyðja sérstaklega ákvörðun um að veita leyfi ef hún fer í bága við álit umsagnaraðila, sbr. 3. mgr. Miðar þetta að því að tryggja vandaða málsmeðferð. Í rökstuðningi fyrir slíku leyfi væri eðlilegt að gera grein fyrir öðrum kostum sem skoðaðir hafa verið sem mögulegir valkostir við útfærslu framkvæmdarinnar og ástæðum þess að þeir urðu ekki fyrir valinu, fyrirhuguðum mótvægisaðgerðum og mögulegri endurheimt náttúruverðmæta þegar það á við. Í 3. mgr. er einnig mælt fyrir um heimild til að binda leyfi skilyrðum sem nauðsynleg þykja til að draga úr áhrifum framkvæmdarinnar á þau náttúrufyrirbæri sem verða fyrir röskun.

Nýmæli er ákvæði í 4. mgr. um að Náttúrufræðistofnun Íslands haldi skrá yfir náttúrufyrirbæri samkvæmt 1. mgr. Nú þegar eru til staðar hjá stofnuninni kortagrunnar yfir sum þeirra en slíkar kortaupplýsingar ættu að gagnast t.d. sveitarfélögum við gerð skipulagsáætlana og við afgreiðslu umsókna um framkvæmdaleyfi.

Um 4. gr.

Í greininni er lagt til að Umhverfisstofnun verði heimilað að innheimta gjald fyrir leyfi sem stofnunin gefur út samkvæmt náttúruverndarlögum. Í 2. gr. frumvarpsins er sem dæmi gert ráð fyrir að Umhverfisstofnun geti í sérstökum tilvikum veitt undanþágu frá banni við akstri utan vega. Heimildin til gjaldtöku nær auk þessa til annarra ákvæða náttúruverndarlaga þar sem kveðið er á um leyfi sem Umhverfisstofnun veitir, sbr. 26. gr., 38. gr., 40. gr. og 4. mgr. 49. gr. Leyfisgjald skal vera í samræmi við gjaldskrá sem samþykkt er af umhverfisráðherra og birt í B-deild Stjórnartíðinda og má ekki vera hærra en sem nemur kostnaði við útgáfu leyfisins.

Um 5. gr.

Ljóst er að vinna við gerð kortagrunns sem fjallað er um í 4. mgr. 2. gr. frumvarpsins mun taka talsverðan tíma. Því er lagt til að kveðið verði í bráðabirgðaákvæði á um heimild til aksturs á vegslóðum sem uppfylla tiltekin skilyrði þangað til kortagrunnur fyrir viðkomandi landssvæði, þ.e. miðhálendið eða láglendi, verður gefinn út. Þessir vegslóðar verða að vera greinilegir og að staðaldri notaðir til umferðar vélknúinna ökutækja. Með þessu er ljóst að óheimilt er að mynda nýja slóða út um landið og aka ógreinilega slóða sem ekki eru almennt ætlaðir til aksturs vélknúinna ökutækja. Settir eru tímafrestir vegna vinnu við kortagrunninn, annars vegar er kveðið á um frest fyrir starfshópa til að skila tillögum sínum til ráðherra og hins vegar um fresti til að ljúka gerð beggja áfanga kortagrunnsins sjálfs, þ.e. um vegi og vegslóða innan miðhálendislínunnar annars vegar og á láglendi hins vegar.

Um 6. gr.

Í 7. gr. eru lagðar til nokkrar breytingar á öðrum lögum sem tengjast beint þeim breytingum á ákvæðum náttúruverndarlaga sem frumvarpið felur í sér. Í tengslum við breytingar á 37. gr. náttúruverndarlaga eru lagðar til breytingar á skipulagslögum og lögum um mat á umhverfisáhrifum í því skyni að tryggja að hugað verði að vernd náttúrufyrirbæra sem falla undir greinina mun fyrr í ferli skipulags og framkvæmda en greinin sjálf getur tryggt.

1. tölul. Skipulagslög nr. 123/2010.

Ný skipulagslög tóku gildi 1. janúar 2011. Samkvæmt b-lið 1. gr. þeirra er þeim m.a. ætlað að tryggja vernd landslags, náttúru og menningarverðmæta og koma í veg fyrir umhverfisspjöll. Markmið þetta er ekki ítarlega útfært í lögunum sjálfum en í 45. gr. þeirra er gert ráð fyrir að ákvæði laganna verði útfærð í skipulagsreglugerð. Þær breytingar sem hér eru lagðar til á skipulagslögum miða að því að tryggja með afdráttarlausum hætti að við gerð skipulagsáætlana verði tekin afstaða til náttúrufyrirbæra sem falla undir vernd 37. gr. og þess hvort hægt sé að forðast röskun þeirra.

Í 12. gr. skipulagslaga er m.a. fjallað um gerð skipulagsáætlana. Í 3. mgr. greinarinnar segir að í skipulagsáætlun skuli m.a. lýsa umhverfi og aðstæðum á skipulagssvæðinu við upphaf áætlunar og forsendum þeirrar stefnu sem hún felur í sér. Hér er lagt til að við málsgreinina verði bætt ákvæði sem kveði á um að gerð skuli grein fyrir þeim svæðum innan skipulagssvæðisins sem njóta verndar samkvæmt náttúruverndarlögum eða öðrum lögum, þar á meðal friðlýstum náttúruminjum, svæðum á náttúruminjaskrá og náttúruverndaráætlun og náttúrufyrirbærum sem njóta verndar 37. gr. Með þessu er reynt að stuðla að því að þegar í upphafi skipulagsvinnunnar verði tekin afstaða til verndarsvæða og mikilvægis þeirra. Samkvæmt 33. gr. náttúruverndarlaga skal leita umsagnar Umhverfisstofnunar og náttúruverndarnefnda um svæðis- og aðalskipulagsáætlanir. Umfjöllun þessara aðila myndi þá m.a. fela í sér athugun á því hvort ofangreindri skyldu hefði verið fullnægt. Að því er varðar náttúrufyrirbæri sem njóta verndar samkvæmt 37. gr. væri eðlilegt að stuðst yrði við skrá Náttúrufræðistofnunar Íslands, sbr. 4. mgr. tillögunnar í 3. gr. frumvarpsins.

Í 3. gr. frumvarps þessa er lagt til að framkvæmdir sem fela í sér röskun náttúrufyrirbæra sem falla undir greinina verði ávallt háðar framkvæmdaleyfi eða eftir atvikum byggingarleyfi. Um framkvæmdaleyfi er fjallað í 13. gr. skipulagslaga. Til að stuðla að framfylgd framangreinds ákvæðis er lagt til að í 13. gr. skipulagslaga verði áréttað að sveitarstjórn skuli við afgreiðslu umsóknar um framkvæmdaleyfi ganga úr skugga um að gætt hafi verið ákvæða laga um náttúruvernd sem og annarra laga og reglugerða sem við eiga. Sams konar ákvæði hefur verið í skipulagsreglugerð en ástæða þykir til að hafa það í skipulagslögunum sjálfum. Gert er ráð fyrir að sams konar ákvæði verði bætt í fyrsta ákvæði til bráðabirgða í skipulagslögum sem fjallar um

heimild sveitarstjórnar til að leyfa einstakar framkvæmdir án þess að fyrir liggi staðfest aðal- eða svæðisskipulag, sbr. d-liður 1. tölul. 7. gr. frumvarpsins.

Í 52. gr. skipulagslaga er að finna málskotsheimild vegna útgáfu á framkvæmdarleyfi og málsmeðferðarreglur vegna mála fyrir úrskurðarnefnd skipulags- og byggingamála. Í frumvarpi þessu er lagt til að umhverfisverndar- og hagsmunasamtökum verði heimilað að skjóta máli til nefndarinnar þegar um er að ræða ákvarðanir vegna framkvæmda sem falla undir lög um náttúruvernd eins og er þegar um matsskyldar framkvæmdir er að ræða. Tillaga þessi er í samræmi við Árósarsamninginn en frumvarp sem miðar að innleiðingu samningsins hefur nú þegar verið lagt fram á Alþingi. Breytingin miðar ennfremur að því að gætt verði lagasamræmis þannig að félagasamtök sem tryggð er aðild í lögum um náttúruvernd geti komið að kærumálum vegna framkvæmda sem eiga undir sömu lög.

2. tölul. Lög um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000.

Lög um mat á umhverfisáhrifum gera ráð fyrir að við úrlausn um það hvort tilkynnt framkvæmd samkvæmt 6. gr. laganna sé matsskyld skuli litið til staðsetningar og áhrifa hennar, sbr. viðauka 3 með lögunum. Að því er varðar staðsetningu á meðal annars að koma til skoðunar hvort framkvæmdin sé á verndarsvæði, sbr. iii-lið 2. tölul. Skilgreining ákvæðisins á verndarsvæðum samkvæmt náttúruverndarlögum er ekki mjög skýr og þykir ástæða til að bæta þar úr. Er lagt til að þessi svæði taki til friðlýstra náttúruminja og svæða sem njóta sérstakrar verndar samkvæmt náttúruverndarlögum, þar á meðal svæða á náttúruminjaskrá og náttúruverndaráætlun og náttúrufyrirbæra sem falla undir ákvæði 37. gr. laganna.

22. mars 2011

Tillögur að breytingum á drögum að frumvarpi til laga um breytingu á lögum um náttúruvernd, nr. 44/1999, með síðari breytingum.

Inngangur.

Umhverfisráðherra fól Jóni Geir Péturssyni, Sveini Runólfssyni landgræðslustjóra Landgræðslu ríkisins og Þresti Eysteinssyni sviðsstjóra Skógrækt ríkisins, að höfðu samráði við Steinunni Fjólu Sigurðardóttur, að vinna tillögur að framsetningu á 37. gr. og 41. gr. laga nr. 44/1999 um náttúruvernd, sbr. erindisbréf dags. 15. mars 2011.

Eftirfarandi eru tillögur hópsins að framsetningu á þessum tveimur greinum ásamt rökstuðningi þess. Auk þess er einnig að finna nokkrar almennar athugasemdir við aðrar frumvarpsgreinar. Viljum við benda á að hópurinn hafði afar stuttan tíma til að vinna þessar tillögur.

Rétt er að benda á að athugasemdir Landgræðslu ríkisins og Skógræktar ríkisins hvað varðar aðra þætti frumvarsdraganna standa óbreyttar m.a. við 17. grein og við breytingar á öðrum lögum. Einnig hefur hópurinn ekki unnið greiningu á þörf á breytingum á öðrum lögum við þessa framsetningu sem hér er lögð til.

1. gr.
Við 3. gr. laganna bætast fimm nýjar skilgreiningar í stafrófsröð og breytist númer annarra töluliða í samræmi við það:

2. *Ágeng framandi lífvera*: Framandi lífvera sem ógnar líffræðilegri fjölbreytni.
7. *Framandi lífverur*: Dýr, plöntur, sveppir og örverur sem ekki koma náttúrulega fyrir í vistkerfum landsins.
8. *Innflutningur lifandi lífvera*: Flutningur lifandi lífvera af völdum manna til landsins eða á íslenskt hafsvæði frá löndum eða svæðum utan Íslands.
9. *Líffræðileg fjölbreytni*: Breytileiki meðal lífvera á öllum skipulagsstigum lífs, þar með talin öll vistkerfi á landi, í sjó og ferskvatni og vistfræðileg tengsl þeirra. Hugtakið nær til fjölbreytni innan tegunda, milli tegunda og í vistkerfum.
18. *Vegur*: Til vega samkvæmt lögum þessum teljast þjóðvegir, sveitarfélagsvegir og einkavegir svo sem þeir eru skilgreindir í vegalögum. Auk þess vegslóðar utan flokkunarkerfis vegalaga sem skráðir eru í kortagrunn Landmælinga Íslands í samræmi við ákvæði reglugerðar umhverfisráðherra samkvæmt 4. mgr. 17. gr. 2. gr.

<u>Almennar athugasemdir við 1. gr. frumvarpsins.</u>

Skilgreiningar í 2. og 7. tölul. 1. gr. eru ekki skýrar, s.s. hvað varðar hugtökin ”ógn” og ”að koma náttúrulega fyrir”. Þessi hugtök þarf að skýra nánar til að efni frumvarpsdraganna sé ljóst. Í greinargerð með drögunum er þá fjallað um að ”náttúruleg” tegund sé sú sem hingað hafi borist án íhlutunar mannsins og nefnt að Flóra Íslands frá 1948 skuli m.a. höfð til viðmiðunar við framkvæmd þessa. Í Flóru Íslands frá 1948 eru hins vegar plöntutegundir sem sannarlega hafa borist til landsins vegna íhlutunar mannsins. Tryggja þarf að þessi hugtök séu skýrt fram sett og að skýrt sé í greinargerð hvernig þau skuli túlkuð.

37. gr. laganna orðist svo:
Sérstök vernd.
Eftirtalin náttúrufyrirbæri njóta sérstakrar verndar til að tryggja fjölbreytni íslenskrar náttúru, vernd lífríkis og landslags og þess sem er sérstætt eða fágætt:

a. eldvörp, eldhraun, gervigígar og hraunhellar, sem myndast hafa eftir að jökull hvarf af landinu á síðjökultíma,
b. votlendi, þ.e. hallamýrar, flóar, flæðimýrar, rústamýrar, sjávarfitjar og leirur, 10.000 m2 að flatarmáli eða stærri og stöðuvötn og tjarnir 1.000 m2 að flatarmáli eða stærri,
c. fossar og nánasta umhverfi þeirra ásamt náttúrulegu rennsli,
d. hverir og aðrar heitar uppsprettur ásamt lífríki sem tengist þeim og virkri ummyndun og útfellingum, þar á meðal hrúðri og hrúðurbreiðum,

Óheimilt er að raska náttúrufyrirbærum sem talin eru upp í 1. mgr. nema brýna nauðsyn beri til. Skylt er að afla framkvæmdaleyfis, eða eftir atvikum byggingaleyfis, sbr. skipulagslög og lög um mannvirkjagerð, vegna framkvæmda sem hafa í för með sér slíka röskun. Áður en leyfi er veitt skal leyfisveitandi leita umsagnar Náttúrufræðistofnunar Íslands og viðkomandi náttúruverndarnefndar sveitarstjórnar. Við mat á leyfisumsókn skal sérstaklega huga að mikilvægi svæðisins og sérstöðu í íslensku og alþjóðlegu samhengi.

Ákveði leyfisveitandi að heimila framkvæmd skal hann rökstyðja þá ákvörðun sérstaklega gangi hún gegn áliti umsagnaraðila. Heimilt er að binda leyfi skilyrðum sem nauðsynleg þykja til að draga úr áhrifum framkvæmdarinnar á þau náttúrufyrirbæri sem verða fyrir röskun.

Náttúrufræðistofnun Íslands skal halda skrár yfir náttúrufyrirbæri sem talin eru upp í 1. mgr. og veita aðgang að þeim í samræmi við reglur sem umhverfisráðherra setur. Sveitarstjórnir skulu senda Náttúrufræðistofnun Íslands upplýsingar um öll framkvæmdaleyfi sem fela í sér röskun á náttúrufyrirbærum, sbr. 1. mgr., innan tveggja vikna frá útgáfu leyfisins.

Greinargerð vegna 37. gr. laga um náttúruvernd.

a) e.-liður 1. mgr. 3. gr. frumvarpsins.

Við teljum að ekki eigi að bæta birkiskóglendum landsins við 37. gr. Engin ástæða er til að fella alla birkiskóga landsins, óháða gerð, undir 37. gr. náttúruverndarlaga. Þeir þekja nú um 1% af flatarmáli landsins og er útbreiðsla þeirra að aukast. Ákvæði um vernd alls birkiskóglendis átti við fyrir um hálfri öld þegar skógarþekja var í lágmarki og beitarþungi gríðarlegur stóran hluta ársins, enda voru slík ákvæði sett í skógræktarlög og gilda enn. Nú eru hins vegar ekki rök fyrir slíkri al-vernd birkiskóga, en hins vegar, miklar líkur á að slík aðgerð hafi öfug áhrif á inntak laganna.

Skógrækt ríkisins ber stjórnsýslulega ábyrgð af hálfu hins opinbera á vernd, meðferð og nýtingu birkiskóga og býr yfir mikilli reynslu á því sviði. Í núgildandi skógræktarlögum eru sterk ákvæði til verndar birkiskógum, sem t.d. banna vetrarbeit og rjóðurfellingu, og gagnast vel þótt eflaust megi uppfæra þau til nútíma horfs. Í fyrirhugaðri endurskoðun skógræktarlaga verður tækifæri til þess.

Vert er hins vegar að benda á mikilvægi þess að greina náttúrufarslega mikilvæg birkiskóglendi og leita leiða til að friða þau undir öðrum greinum þessara laga eða með einhverjum öðrum hætti. Má í þessu sambandi benda á skýrslu umhverfsráðuneytisins um Birkiskóga frá árinu 2007 þar sem listuð eru upp nokkur slík skóglendi. Rétt er að benda á að sú nefnd sem samdi þá skýrslu komst ekki að þeirri niðurstöðu að færa bæri birkiskóga undir 37. gr. náttúrverndarlaga, heldur lagði sérstaka áherslu á að unnið væri að aukinni útbreiðslu skóganna.

Sem dæmi um áherslur í skógrækt má nefna að Skógrækt ríksins og Landgræðsla ríkisins reka sameiginlega verkefnið Hekluskóga, sem hefur það að markmiði að rækta og vernda birkiskóga á stóru svæði í nágrenni Heklu. Verkefnið hefur gengið vel, en það er samdóma álit þeirra sem að því standa að það væri skaðlegt fyrir framgang þess og annara sambærilegra verkefna að birkiskógar, óháð því hvort þeir eru nýgróðursettir, ný sjálfsánir eða gamlir verði sjálfvirkt felldir undir sérstaka vernd 37. gr laganna.

Svipuð markmið og að framan greinir hefur átaksverkefni umhverfisráðherra um aukna útbreiðslu birkiskóga, sem Skógrækt ríkisins og Landgræðsla ríkisins hafa hafið undirbúning á. Ekki síst verður leitað leiða til að auka útbreiðslu birkiskóga með því að bæta beitarskipulag.

Einnig bendum við á eftirfarandi þætti máli okkar til stuðnings:
-Skv. skógræktarlögum nr. 3/1955 fer Skógrækt ríksins með málefni skóga í landinu. Sú stjórnsýsla sem boðuð er í drögum að frumvarpi til breytinga á náttúruverndarlögum tekur ekkert tillit til þess, heldur leggur að vissu leyti til tvöfalda opinbera stjórnsýslu á skógum sem varla er í anda skilvirkni eða gagnsæi.
-Mikið hefur verið gróðursett af birki undanfarna 3 áratugi, sem engin ástæða er til að fella undir ákvæði 37. gr. náttúruverndarlaga. Slíkir skógar hafa margir óljóst náttúruverndargildi.
-Vegna loftslagshlýnunar og breyttrar landnotkunar er birki víða í mikilli sókn. Vegna þessa hefur skapast einstakt tækifæri að vinna að beitarskipulagi til að breiða birkiskóga út.
- Veruleg hætta er á að vernd birkiskóga með vísan til 37. gr. náttúruverndarlaga muni hafa öfug áhrif, þ.e. að landeigendur verði fráhverfir því vinna að aukinni útbreiðslu þeirra í ljósi þeirrar meginreglu að óheimilt sé að raska þeim nema brýna nauðsyn beri til. Einnig gæti slík vernd orðið til þess að ræktunarfólk missi áhuga á að rækta birkiskóga.
- Eins og staðan er í dag veita skógræktarlögin birkiskógum vernd. Sú vernd er mun sterkari en hér er verið að leggja til og því sérkennilegt að leggja til tvöfalda stjórnsýslu hvað varðar birkiskóga.

b) b.-liður 1. mgr. 3. gr. frumvarpsins.

Varpað er fram þeirri spurningu hvort í stað Votlendi ætti ekki að standa Óraskað votlendi, sbr. b.-liður 1. mgr. 3. gr. frumvarpsins? Á öðrum vettvangi eru nú áform um verulegt átak í endurheimt raskaðs votlendis, ekki síst eru boðaðar aðgerðir í aðgerðaáætlun í loftslagsmálum. Séu röskuð votlendissvæði felld undir 37. gr. getur það haft íþyngjandi og jafnvel öfug áhrif á þá viðleitni að endurheimta þau. Því leggjum við til að þetta orðalag verði skoðað með það í huga að ná fram markmiðum um að stöðva frekari framræslu óraskaðs votlendis, en að leitast við að koma í veg fyrir öfug áhrif við endurheimt votlendis. Leggjum við til að það verði skoðað nánar hvort orðalagið ”óraskað” nái þessu fram.

c) 2. mgr. 3. gr. frumvarpsins.

Skv. núgildandi náttúrverndarlögum frá 1999 fer Umhverfisstofnum með þetta umsagnarhlutverk, sem hér er boðað að færa til Náttúrufræðistofnunar Íslands. Nú höfum við ekki skoðað nema þessar ákveðnu greinar í endurskoðuðum náttúrverndarlögum og höfum því ekki yfirsýn yfir það hvort til standi að gera grundvallarbreytingu á þessu í lögunum. Við slíka breytingu þarf væntanlega að gera skýran greinarmun á. stjórnsýsluhlutverki Umhverfisstofnunar varðandi náttúruvernd og svo hlutverki Náttúrufræðistofnunar varðandi náttúrufræðirannsóknir og hlutlausa miðlun upplýsinga sem þannig verða til. Jafnframt hafa aðrar sérfræðistofnanir eftir atvikum yfir að ráða gögnum um þessi náttúrufyrirbæri, s.s. votlendi og vötn.

d) 4. mgr. 3. gr. frumvarpsins.

Dregið er í efa að það fyrirkomulag að halda eigi skrá yfir náttúrufyrirbæri skv. 37. gr. náttúruverndarlaga sé til þess fallið að styrkja greinina, sbr. að búa til lista yfir alla ”fossa” landsins og skilgreina á listum einstök ”votlendi” niður í eins ha. nákvæmni. Eitt er að benda á varkárni varðandi þessa þætti í íslenskri náttúru, annað er að halda um þau sérstaka lista. Þetta eru gögn sem væntanlega er nánast útilokað að búa til, sbr. lista yfir alla fossa á Íslandi. Mun þessi breyting hafa þá þýðingu að ef tiltekið votlendi eða foss er ekki á viðkomandi lista þá sé í lagi að raska viðkomandi náttúrufyrirbæri? Slík túlkun og skráning á náttúrufyrirbærunum sem fjallað er um gæti orðið til þess að veikja vernd þeirra náttúrufyrirbæra sem 37. gr. á að ná til.

4. gr.

41. gr. Innflutningur og dreifing lifandi lífvera orðist svo:
Óheimilt er að flytja inn og dreifa þeim lifandi lífverum sem tilgreindar eru í reglugerð ráðherra samkvæmt 2. mgr. Einnig er óheimilt að flytja milli svæða innanlands þær lifandi lífverur sem tilgreindar eru í reglugerð ráðherra samkvæmt 2. mgr. Umhverfisstofnun er þó heimilt í sérstökum tilvikum að veita leyfi fyrir innflutningi og/eða dreifingu lifandi lífvera sem tilgreindar eru í reglugerð samkvæmt 2. mgr., að fenginni umsögn sérfræðinganefndar samkvæmt 3. mgr. Bann við innflutningi og dreifingu lifandi lífvera samkvæmt grein þessari gildir ekki um búfé, sbr. ákvæði laga nr. 54/1990 um innflutning dýra.

Ráðherra skal að fenginni tillögu sérfræðinganefndar samkvæmt 3. mgr. og umsögn Umhverfisstofnunar tilgreina í reglugerð þær lifandi lífverur sem óheimilt er að flytja til landins og dreifa, þ.e. lífverur sem hafa reynst ágengar við svipaðar aðstæður og eru hérlendis hvað varðar náttúrufar og eru ekki upprætanlegar, svo og þær lífverur sem ekki er heimilt að flytja innanlands milli svæða þar sem þær eru taldar geta valdið neikvæðum áhrifum á náttúru landsins,.

Umhverfisráðherra skipar til fjögurra ára í senn nefnd sérfræðinga, sem skal vera stjórnvöldum til ráðgjafar um innfluting, ræktun og dreifingu lifandi lífvera. Nefndin skal gera tillögur til ráðherra um þær lifandi lífverur sem fram skuli koma í reglugerð ráðherra samkvæmt 2. mgr. Í nefndinni skulu eiga sæti einn fulltrúi tilnefndur af Náttúrufræðistofnun Íslands, einn tilnefndur af Landbúnaðarháskóla Íslands, einn samkvæmt tilnefningu Líffræðistofnunar Háskóla Íslands, einn fulltrúi tilnefndur af Landgræðslu ríkisins, einn fulltrúi tilnefndur af Skógrækt ríkisins, einn fulltrúi tilnefndur af Veiðmálastofnun og einn fulltrúi tilnefndur af Matvælastofnun. Ráðherra skipar formann nefndarinnar án tilnefningar.

Ráðherra getur með reglugerð kveðið á um verkefni og starfshætti nefndar um innflutning, ræktun og dreifingu lifandi lífvera, sbr. 3. mgr.

41. gr. a. Aðgæsluskylda.
Sá sem fengið hefur leyfi Umhverfisstofnunar samkvæmt 1. mgr. til innflutnings á lifandi lífverum, sem ekki er ætlað að dreifa skal gæta sérstakrar varúðar og grípa til allra þeirra ráðstafana sem sanngjarnt verður talið svo koma megi í veg fyrir að lífverurnar sleppi og dreifist.

Sá sem ber ábyrgð á dreifingu lifandi lífvera skal gæta sérstakrar varúðar og leitast við að koma í veg fyrir að dreifingin hafi neikvæð áhrif á lífríki eða sérstæð eða sjaldgæf náttúrufyrirbæri.

Sá sem stundar starfsemi sem getur haft í för með sér að til landsins berist óviljandi lifandi lífverur sem óheimilt er að flytja til landsins eða dreifa, eða að þær dreifist út í náttúruna, skal gæta sérstakrar varúðar og grípa til ráðstafana sem sanngjarnt er að ætlast til í því skyni að koma í veg fyrir innflutning þeirra og dreifingu.

41. gr. b. Tengsl við önnur lög.
Ákvæði 41. gr. og 41. gr. a. gilda ekki um erfðabreyttar lífverur, sbr. lög nr. 18/1996, og lifandi smitefni, sbr. sóttvarnalög nr. 19/1997.

41. gr. c. Aðgerðir vegna ágengra lífvera.
Ef ástæða er til að ætla að lifandi lífverur ógni líffræðilegri fjölbreytni getur Umhverfisstofnun, að fenginni umsögn sérfræðinganefndar samkvæmt 41. gr. gripið til aðgerða til að hefta útbreiðslu þeirra eða útrýma.

Aðgerðir samkvæmt 1. mgr. geta m.a. náð til þess að hvetja til takmörkunar á útbreiðslu eða útrýmingar á lífverum innan eignarlanda. Náist ekki samkomulag við landeiganda getur umhverfisstofnun ákveðið að grípa til viðeigandi aðgerða, enda séu verulegir náttúruverndarhagsmunir í húfi. Við málsmeðferð slíkra mála skal gæta ákvæða stjórnsýslulaga nr. 37/1993.

Greinargerð vegna 41. gr. laga um náttúruvernd.

Viðfangaefni 41. gr. náttúruverndarlaga er innflutningur, ræktun og dreifing lífvera. Við gerum verulegar athugasemdir við tillögu nefndarinnar um breytingar á 41. grein, enda teljum við hana ekki til þess fallna að ná betur fram markmiðum laganna, sem er að verjast því að hingað berist og dreifist lífverur sem geti valdið skaða í íslensku lífríki og annarri náttúru.

a) 41. gr. og 41. gr. a.

Við gerum athugasemdir við þá stjórnsýslu sem lögð er til í greininni og leggjum því til nýja framsetningu á efnisákvæðum 41. gr. og 41. gr. a. í frumvarpsdrögunum.

Fyrir því eru þessi rök helst:

- Þær reglur/stjórnsýsla sem þar er boðuð er óskilvirk, án nokkurs samráðs og ekki til þess fallin að ná sátt um markmið laganna, eins og við rekjum hér að neðan. Teljum við það mjög misráðna tillögu að leggja niður sérfræðinganefnd um innflutning lífvera og mikla afturför frá ákvæðum núgildandi laga. Leggjum við til að nefndin verði efld, enda viðfangsefnið umfangsmikið, og henni fært víðtækara umboð til umfjöllunar um fleiri lífverur en einungis plöntur. Efling nefndarinnar byggir einnig á þeirri hugmyndafræði að taka höndum saman með þeim sem annast eftirlit hvað varðar sjúkdómavarnir, en margt af því sem þar fellur undir flokkast sem framandi ágengar lífverur.

- Að einungis skuli byggja stjórnsýslulegar ákvarðanir í mikilvægum málum heilla atvinnugreina á umsögn eins aðila eru ekki góð stjórnsýsla. Því er lagt til að Umhverfisstofnun verði falið að byggja sína umsjón á áliti ráðherraskipaðrar nefndar sérfræðinga þeirra stofnana sem þetta mál varðar. Nefndin hafi það hlutverk að fjalla um alla lífveruhópa, aðra en búfé, og leggja fram tillögur um það hvaða lifandi lífverur skuli ekki heimilt að flytja til landsins, dreifa eða flytja milli svæða. Leggjum við til að í nefndinni sitji fulltrúi Matvælastofnunar þar sem sú stofnun fer með eftirlit með innflutningi skaðvalda sem margir eru framandi ágengar lífverur. Sama gildir um Veiðmálastofnun sem hefur með málefni er varða fisk í ám og vötnum að gera. Með þessari nefnd á að vera tryggt að gætt hafi verið allra sjónarmiða við setningu stjórnvaldsfyrirmæla er varða bann á innflutningi og dreifingu lifandi lífvera og að þar með náist góð og skilvirk stjórnsýsla í þessum málaflokki undir eftirliti Umhverfisstofnunar.

- Leggjum við til að inntak greinarinnar verði innflutningur, ræktun og dreifing á lifandi lífverum og teljum að það sama eigi við um lífverur hvort sem þær flokkist sem ”framandi” eða ”náttúrulegar”. Gerist tegund svo ágeng að hún sé u.þ.b. að fara að útrýma annarri tegund skiptir uppruni hennar ekki máli. Því teljum við ákvæði greinarinnar sterkari ef fjallað er um allar lífverur.

- Ekki eru rök fyrir altæku banni í náttúruverndarlögum við öllum innflutningi á ræktunarefnivið með flóknum reglum um undanþágur sem gert er ráð fyrir að einungis einn aðili veiti umsögn um. Hér á landi er stundaður landbúnaður, garðyrkja, skógrækt og landgræðsla sem að miklu leyti byggir á innfluttu ræktunarefni, sem hefur orðið til afar mikills ábata fyrir íslenskt samfélag. Slíkur innflutingur hefur verið stundaður í um 1000 ár og því mikil ábyrgð fólgin í því að boða slíkt bann. Gagnrýni á þessar tillögur er enda mjög mikil og má benda í því samhengi m.a. á innsendar athugasemdir Bændasamtakanna, Norðurlandsskóga, sjávarútvegs-og landbúnaðarráðneytisins, Matvælastofnunar, Garðyrkjufélags Íslands, Skógræktarfélags Íslands o.fl., auk athugasemda stofnana UMH, Skógræktar ríksins og Landgræðslu ríkisins.

- Það er vandkvæðum bundið að færa vísindaleg rök fyrir því hvaða plöntur skuli leyfa, sbr. tillögur nefndarinnar og því óljóst hvaða faglegu forsendur eigi að liggja til grundvallar því hvaða tegundir eigi að vera á hinum leyfða lista og hvaða tegundir ekki.

- Hægt er að færa vísindaleg rök fyrir banni á innflutningi ákveðinna tegunda/tegundahópa/ættkvísla, líkt og gert er í okkar nágrannalöndum. Teljum við eðlilegast að notast sé við þau viðmið við stjórnsýslu þessa. Þar er meginhersla lögð á að tegund hafi sýnt ágengni við aðstæður svipaðar og á Íslandi og hvort hægt sé að uppræta viðkomandi tegund. Hér á landi eru hreindýr t.d. dæmi um upprætanlega innflutta tegund en minkur dæmi um óupprætanlega innflutta tegund. Við teljum að enginn ágreiningur þurfi að ríkja um það að komið skuli í veg fyrir innfluting og dreifingu á lífverum sem sýnt er að séu skaðlegar íslenskri náttúru og erfitt eða ómögulegt verði að losna við þær ef vilji er til þess.

- Í ljósi þess sem að framan er rakið er lagt til að lögin grundvallist á þeirri aðferðafræði að dregin verði upp varnarlína gagnvart þeim tegundum sem ekki er æskilegt að fluttar verði til landsins eða dreift, svo og að listaðar séu upp þær tegundir sem ekki skuli fluttar milli svæða innanlands.

- Sérfræðinganefnd sem starfar á grundvelli 41. gr. náttúruverndarlaga hefur nýverið afhent ráðuneytinu tillögur að lista yfir plöntur sem hún leggur til að verði bannaðar. Tiltekin efnisleg rök liggja væntanlega að baki þessum tillögum og ættu þau að geta orðið leiðarljós við að auka við þann bannlista sem lagður er hér til ef þörf krefur

- Samskonar listar og að framan greinir, yfir bann á innflutningi á plöntum sem hugsanlega geta reynst skaðlegar, eru til í nágrannalöndunum. Eðlileg er að líta til þess verklags sem þar er viðhaft við framkvæmd laga hér á landi.

- Ekki er í frumvarpsdrögunum fjallað um þann flokk innflutnings þar sem þó eru mestar líkur á að lífverur sem valdi skaða berist til landsins skv. reynslu fyrri ára, þ.e. óviljandi innflutningur á skaðvöldum með vörum, m.a vörum til ræktunar. Algerlega óljóst er hvernig minnka á hættuna á slíkum innflutningi ef ekkert eftirlit er með innfluting á því sem nota á í garða. Þá er bent á að að óljóst er hvað felst í hugtakinu ”garður” skv. frumvarpsdrögunum

- Stjórnsýslan í frumvarpsdrögunum er afar einhliða, þ.e. einungis er um einn umsagnaraðila að ræða þrátt fyrir að fjalla eigi um afar fjölþætt viðfangsefni sem eru grundvöllur heilla atvinnugreina. Sá umsagnaraðili býr þá ekki í öllum tilvikum yfir sérstakri fagþekkingu á þeim málaflokki sem hann á að veita umsögn um, a.m.k. ekki plöntum til notkunar í ræktun.

- Alveg óljóst er hvernig á að vera hægt að fylgja eftir banni á flutningi allra lífvera milli staða innanlands, með undanþágum. Því teljum við mun skilvirkara að lögin skapi ramma til að búa til lista yfir þann flutning sem er óheimill.

b) 41. gr. b.

Lögð er til smávægileg breyting á 2. mgr. 41. gr. b (í okkar tillögum 41. gr. a). Aðgæsluskylda er eðlileg og framför að koma henni að í lögunum. Tillagan snýr að því að breyta inntaki þess að ekki megi breyta því lífríki sem fyrir er með dreifingu lífvera (ath. þar er ekki fjallað um framandi lífverur). Við teljum 2. mgr. 41. gr. b ganga gegn markmiðum hvers konar vistheimtar og endurheimtar á sködduðum vistkerfum, t.d. gróðursetningu eða sáningu birkis á svæðum þar sem þar hefur eyðst fyrir löngu eða endurheimt staðargróðurs. Það getur ekki verið markmið náttúruverndalaga að hindra endurreisn íslenskra vistkerfa, eins og skilja má af þessari grein.

c) 41. gr. d.

Við teljum eðlilegt að í lögum sé ákvæði sem gefi heimildir til að ganga fram og eyða lífverum, ef sýnt er að slíkt tjón stafi af og ekki náist samkomulag við landeiganda. Slíku valdi fylgir hins vegar mikil ábyrgð. Því þarf ákvæðið að orðast þannig að fyrst þurfi að leita samkomulags við landeiganda, áður en til kemur að valdi ríksins verði beitt.

Við teljum það eðlilegt að stjórnsýslan sé hér á hendi Umhverfisstofnunar eins og í öðrum ákvæðum er varða breytingar á 41. gr. náttúruverndarlaga. Sé fyrirkomulagið á þann veg eiga aðilar í slíkum málum kost á því að kæra málsmeðferðina á æðra stig, þ.e. til ráðherra, en ekki er unnt að endurskoða á sama hátt málsmeðferðina ef það er ráðherra sem fer með ákvörðunarvaldið. Lagt er því til að stjórnsýsla 41. greinar sé á einni hendi og að Umhverfsstofnun þurfi að leiti álits sérfræðinganefndar um ákvarðanir um svo viðamikil atriði eins og ákvarðanir um mögulega skerðingu á eignarétti landeiganda eins og felast í drögum að 41. gr. d.

Það er mat okkar að með þeirri framsetningu sem við leggjum til náist mun betri vernd gegn innflutningi á ágengum lífverum sem geti valdið skaða í náttúru Íslands, skýrt sé hvaða innlendu lífverur ekki megi flyja milli svæða innanlands, stjórnsýslan verði skýr í málaflokkunum (Umhverfisstofnun) og jafnframt sé samráðsvettvangur aðila (sérfræðinganefnd) til undirbúnings stjórnvaldsfyrirmælum og stjórnsýsluákvörðunum sem verði til þess að tryggja vandaða stjórnsýslu um þessi mál.

IV. kafli norsku laganna um fjölbreytni náttúrunnar

Kapittel IV. Fremmede organismer

§ 28. *(krav til aktsomhet)*

Den som er ansvarlig for utsetting av levende eller levedyktige organismer i miljøet, skal opptre aktsomt, og så langt som mulig søke å hindre at utsettingen får uheldige følger for det biologiske mangfold. Utføres en utsetting i henhold til en tillatelse av offentlig myndighet, anses aktsomhetsplikten oppfylt dersom forutsetningene for tillatelsen fremdeles er til stede.

Den som setter i verk virksomhet eller tiltak som kan medføre spredning eller utslipp av levende eller levedyktige organismer til steder der de ikke forekommer naturlig, skal i rimelig utstrekning treffe tiltak for å hindre dette.

Dersom det oppstår skade på biologisk mangfold eller fare for alvorlig skade på biologisk mangfold som følge av utsetting eller utilsiktet utslipp av fremmede organismer, skal den ansvarlige umiddelbart varsle myndigheten etter loven her, og treffe tiltak i samsvar med §§ 69 og 70, med mindre slik melde- og tiltaksplikt følger av annen lov.

Kongen kan gi forskrift om virksomheter eller tiltak som kan medføre fare for spredning eller utilsiktet utslipp av organismer som ikke forekommer naturlig på stedet, og om varslingsplikten etter tredje ledd.

§ 29. *(innførsel)*

Levende eller levedyktige organismer kan bare innføres til Norge med tillatelse fra myndigheten etter denne loven.

Tar innførselen sikte på utsetting i miljøet, skal søknaden om tillatelse klarlegge de virkninger som utsettingen kan ha for det biologiske mangfold.

Tillatelse kan ikke gis hvis det er grunn til å anta at innførselen vil medføre vesentlige uheldige følger for det biologiske mangfold.

Kongen kan gi forskrift om innførsel etter første ledd, herunder om krav til søknad og vilkår for tillatelsen. Kongen kan også gi forskrift om at bestemte organismer kan innføres uten tillatelse etter denne paragraf, eller fastsette forbud mot innførsel av bestemte organismer hvis det anses nødvendig for å unngå vesentlige uheldige følger for det biologiske mangfold.

Med mindre annet er bestemt ved forskrift gitt av Kongen, kreves ikke tillatelse etter denne loven til innførsel av landlevende planter og nærmere bestemte husdyr. Det kreves heller ikke tillatelse for innførsel av biologiske plantevernmidler som det er gitt tillatelse til innførsel av i eller i medhold av annet lovverk.

§ 30. *(alminnelige regler om utsetting)*

Ingen må uten med hjemmel i § 31 eller tillatelse fra myndigheten etter denne loven sette ut

a) organismer av arter og underarter som ikke finnes naturlig i Norge, herunder utenlandske treslag,

b) vilt av arter, underarter eller bestander som ikke fra før finnes naturlig i distriktet,

c) sette ut i sjø eller vassdrag organismer, unntatt av stedegen stamme, med mindre det foreligger tillatelse etter lov 17. juni 2005 nr. 79 om akvakultur (akvakulturloven),

d) organismer som ikke fra før forekommer naturlig på stedet, dersom Kongen i forskrift har stilt krav om tillatelse til dette.

Søknad om tillatelse til utsetting etter første ledd skal klarlegge de virkninger som utsettingen kan ha for det biologiske mangfold. Kongen kan gi forskrift om krav til søknad.

Tillatelse kan ikke gis hvis det er grunn til å anta at utsettingen vil medføre vesentlige uheldige følger for det biologiske mangfold.

§ 31. *(utsetting uten særskilt tillatelse)*

Utsetting kan skje dersom aktsomhetsplikten etter § 28 blir overholdt, av

a) organismer som er innført med tillatelse etter § 29 første ledd, jf. annet ledd med sikte på utsetting,

b) planter i hager, parkanlegg og andre dyrkete områder, hvis plantene ikke kan påregnes å spre seg utenfor området, samt norske treslag,

c) biologiske plantevernmidler som det er gitt tillatelse til utsetting av i eller i medhold av annet lovverk,

d) nærmere angitte organismer dersom Kongen har gitt forskrift om det.

Utsetting etter første ledd kan ikke skje i strid med forskrift etter § 30 første ledd bokstav d. Dette gjelder ikke norske treslag.

§ 32. *(forholdet til andre lover)*

Krav om tillatelse etter denne loven fritar ikke for tillatelse til innførsel eller utsetting etter annet lovverk. Trenger en innførsel eller utsetting tillatelse etter flere lover, skal myndighetene etter denne og andre lover sørge for samordnet saksbehandling. Kongen kan gi forskrift om slik samordning.

Reglene i §§ 28 til 31 gjelder ikke for genmodifiserte organismer som går inn under lov 2. april 1993 nr. 38 om framstilling og bruk av genmodifiserte organismer (genteknologiloven).

Vurderinger etter dette kapitlet skal ikke omfatte hensyn til planters, dyrs og menneskers liv og helse som ivaretas av lov 5. august 1994 nr. 55 om vern mot smittsomme sykdommer (smittevernloven) og matloven.

Ljósmyndir:	bls.
Arnar Guðmundsson	14-15, 34-35, 144-145, 254-255, 274-275, 304-305, 308, 314-315, 336-337, 346-347, 380-381, 446
Ásrún Elmarsdóttir	108
Borgþór Magnússon	50, 106
Erling Ólafsson	29, 45, 76, 124, 260, 301, 302
Helena Óladóttir	324, 339
Íslenska landslagsverkefnið	146,-147, 231, 234, 240, 241, 247, 356
Jóhann Ísberg	66
Jóhannes Sturlaugsson og Erlendur Guðmundsson	69
Karl Gunnarsson	72
Kristbjörn Egilsson	49
Kristján Jónasson	24-25, 30, 38, 40, 53, 58, 63, 64, 67, 75, 76, 78, 79, 80, 86-87, 96-97, 101, 128, 138-139, 182, 184, 186, 422, 424, 438, 442
Sigrún I. Jónsdóttir	432-433
Sigurður H. Magnússon	46, 58, 59, 60
Sigurður Á. Þráinsson	forsíða og, 16-17, 20, 22, 32, 41, 43, 47, 48, 55, 56, 59, 60, 68, 71, 80, 90, 91, 130, 136, 149, 150, 156, 169, 170, 172, 189, 208, 210-211, 214, 215, 217, 218, 224, 238, 244, 250, 253, 258, 270, 272, 280, 282, 292, 298, 310, 312, 331, 340, 342, 365, 366, 367, 384, 392, 402
Snæbjörn Pálsson	72 (neðri mynd)
Starri Heiðmarsson	343
Trausti Baldursson	21, 39, 46, 90, 289
Valgerður Helgadóttir	132-133
Þóra Ellen Þórhallsdóttir	20, 44, 51, 52, 70, 83, 84, 91, 110-111, 114, 116, 118, 120, 132-133, 142, 151, 152-153, 160-161, 164, 166, 177, 190, 216, 217, 220, 246, 247, 250, 263, 344, 354, 363, 414-415

Umhverfisráðuneytið 31. ágúst 2011