





# 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.<sup>340</sup> Friðlýsing er ekki eina aðferðin sem beitt er til verndar náttúru hér á landi. Þó nokkur svæði eru vernduð með sér-lögum, 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 lögnum og vikið að vernd svæða og dýra samkvæmt sér-lögum. Þá verður til samanburðar fjallað um verndarflokka samkvæmt norskum og finnskum lögum sem og verndarflokkum Alþjóðanáttúruverndarsamtakanna (IUCN)<sup>341</sup>. 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.<sup>342</sup>

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.

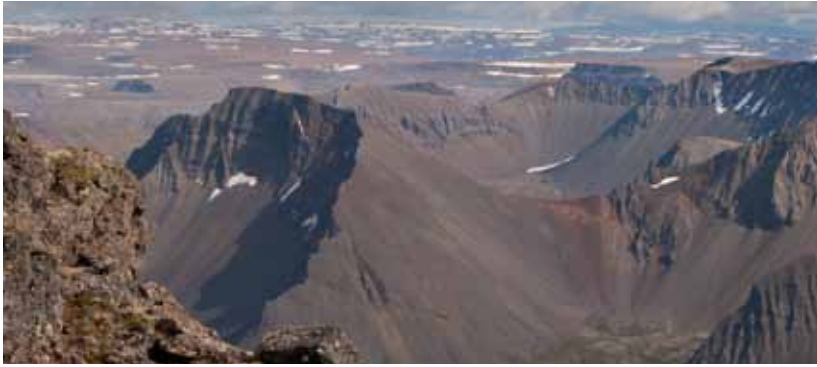
**Friðlönd** – landsvæði. Forsenda fyrir friðlýsingu er að verndun sé mikilvæg vegna sérstaks landslags eða lífríkis.

**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.<sup>343</sup> 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. Fimm til 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 náttúruvæðingum 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 þjóðgöðum.<sup>344</sup> 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 lögnum. (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 hafnsins þó ekki hafi henni verið beitt í því skyni enn sem komið er.

344 Alþ. 1955, A-deild, þskj. 232, bls. 857.



## 14.3 Svæðavernd

*Þingvellir.*

### 14.3.1 Þjóðgarðar

Á Íslandi eru þrjár 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. Almennigur 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 lögnum. 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.<sup>345</sup>

### Vatnajökulsþjóðgarður

Fyrsti þjóðgarðurinn, sem stofnaður var samkvæmt lögum um náttúruvernd, var þjóðgarðurinn í Skaftafelli árið 1967. Næst var stofnaður þjóðgarður í Jökulsár-gljúfrum 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<sup>2</sup>

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.<sup>346</sup> 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 lögnum 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, göngubrúum og helstu gönguleiðum, umferðarétti 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, búfjárbætur, eyðingu vargs, mörk rekstrarsvæða, umgengni, umferð, samgönguleiðir og mengunarvarnir.

Innan Vatnajökulsþjóðgarðs eru auk eldri þjóðgarðanna í Skaftafelli og Jökulsár-gljúfrum 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.stjris/>. Sjá einnig lög nr. 58/1998 um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlenda og afrétta.

lakari innan þjóðgarðsins en samkvæmt friðlýsingarskilmálum auglýsinganna.<sup>347</sup> Stjórn Vatnajökulsþjóðgarðs hefur að auki verið falin umsjón nokkurra annarra friðlýstra svæða, þ.e. Dettifoss, Selfoss og Hafragilsfoss og nágrenni í Öxarfjarðarhreppi, Herðubreiðarfriðlands, Hvannalinda, Lónsöræfa og Kringisárrana. Um þetta var gerður samningur á grundvelli 30. gr. nvl. þann 6. júní 2008.<sup>348</sup>

### Þjóðgarðurinn Snæfellsjökull

Þjóðgarðurinn Snæfellsjökull var stofnaður árið 2001 og er flatarmál hans um 170 km<sup>2</sup>. 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.



*Séð til Þingvallavatns og þjóðgarðsins á Þingvöllum af Botnssúlum.*

### 14.3.2 Friðlönd

Alls hafa 41 svæði á landinu verið friðlýst sem friðlönd.<sup>349</sup> 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, samþykktari 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 fôr, 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 almennings 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 náttúrufarspáttu, 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 þjóðgördunum 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 Laxásvæðið er á skrá Ramsar-samningsins um alþjóðlega mikilvæg votlendissvæði og hefur notið alþjóðlegrar verndar síðan 1978.<sup>350</sup> 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, Náttúruvannsóknastöðinni 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 gildi 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.<sup>351</sup> Þetta á þó ekki við um framkvæmdir sem nauðsynlegar og eðlilegar teljast vegna búskapar á lögbýlum nema spjöllum valdi á menningarsögulegum minjum, náttúruminum 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.<sup>352</sup>

### 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 Amarfjarðar.

innan vatnsverndarsvæðisins. Óheimilt er að stunda fiskeldi í eða við Þingvallavatn og fiskrækt er háð leyfi umhverfisráðherra. Í lögnum 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.<sup>353</sup> Forsendur frið-

lýsinga 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<sup>354</sup> 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 bergforma er ekki útskýrt í lögnum 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 valistaflokkun háplantna hefur farið fram og eru á nýja listanum 79 tegundir, um 16% flórunnar.<sup>355</sup> 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.<sup>356</sup> 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.<sup>357</sup> 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 lögum 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 valista 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 lögum.

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 friðlýsinguinni er að vernda lífríki á strönd, 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 Hálsu í Djúpa-vogshreppi, sbr. auglýsingu nr. 266/2011. Markmið friðlýsingarinnar er einkum að varðveita og viðhalda náttúrulegu ástandi tjarnanna á Hálsu og vernda eina þekta 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 norskum lögum 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 norskur 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 norskur laganna eru fimm:

- þjóðgarðar (nasjonalparker)
- landslagsverndarsvæði (landskapsvernområder)
- friðlönd (naturresevater)
- svæði til verndar vistgerðum og vistkerfum (biotopvernområder)
- verndarsvæði í hafi (marine verneområder)

Ákvarðanir um svæðavernd eru teknar með reglugerð. Gagnvart landeigendum og öðrum réttihöfum felur útgáfa reglugerðarinnar í sér stjórnvaldsákvörðun

og gilda því stjórnáskráningun 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 undirflokkna í lögunum.

Í sérákvæðum um hina einstöku undirflokkna 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 (identitetskapende)<sup>358</sup>. 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.<sup>359</sup>

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.<sup>360</sup>

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, Oslo, 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<sup>361</sup> 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 verndar aðgerðir, 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 stjórnæki 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 tiltekinna 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.<sup>362</sup> Sveitarfélögin geta raunar einnig kveðið á um aukna vistgerðavernd innan marka sinna.<sup>363</sup>

Ákvæðin um vernd vistgerða eru afar þýðingarmikil til að tryggja net verndarsvæða fyrir tegundir. Þau eru því hliðstæð ákvæðum vistgerðatilskipunar ESB.<sup>364</sup> Tengsl þeirra við gerð skipulagsáætlana gera það að verkum að þau eru sveigjanlegra stjórnæki en ákvæði V. kafla um svæðavernd.<sup>365</sup>

Um töku ákvörðunar um útnefningu tiltekinna 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<sup>366</sup>
- 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.

### Bráðabirgðaurræði

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 náttúruvæðing. 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.<sup>367</sup> 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 lögum 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 náttúruverndarlögum 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 lögum 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 sérlægum. 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 náttúruvætti sem ástæða þykir til að varðveita vegna fegurðar, fágætis, stöðu í landslagi, vísindalegs gildis eða af öðrum sambærilegum ástæðum.

Samkvæmt finnsku náttúruverndarlögum 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 tiltekna 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<sup>368</sup> hefur ákveðið mörk svæða sem hafa að geyma hina vernduðu vistgerð og tilkynnt eigendum og öðrum réttihöfum 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 meginéinkenni landslagsins. Þær mega þó ekki hafa í för með sér verulegt óhagræði fyrir landeigendur. Heimilt er í sérstökum tilvikum að veita undanþágu frá slíkum reglum.

<sup>368</sup> 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 dýra- tegunda 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)<sup>369</sup> 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 tiltekinn 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 lögnum 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 þrífist. 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 rétt höfum 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.<sup>370</sup> 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 (ödemarckslag)<sup>371</sup> 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 lögina 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](http://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/habitatsdirective/index_en.htm)

371 Ödemarckslag 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.<sup>372</sup>*

---

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 inngríp 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 mannum 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 aðdráttarafli fyrir ferðamenn.

### IV Vistgerðir og búsvæði (Habitat/Species Management Area)

Markmiðið með vernd svæða í flokki IV er að vernda tiltekna 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 náttúru- fyrirbæra 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 tryggji 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 náttúruverndaráætlauna 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.<sup>373</sup> 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. Nýsamykkkt 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% tiltekens 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.



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.

*Gervígur við Mývatn.*

### **Undirbúningur að ákvörðun um friðlýsingu**

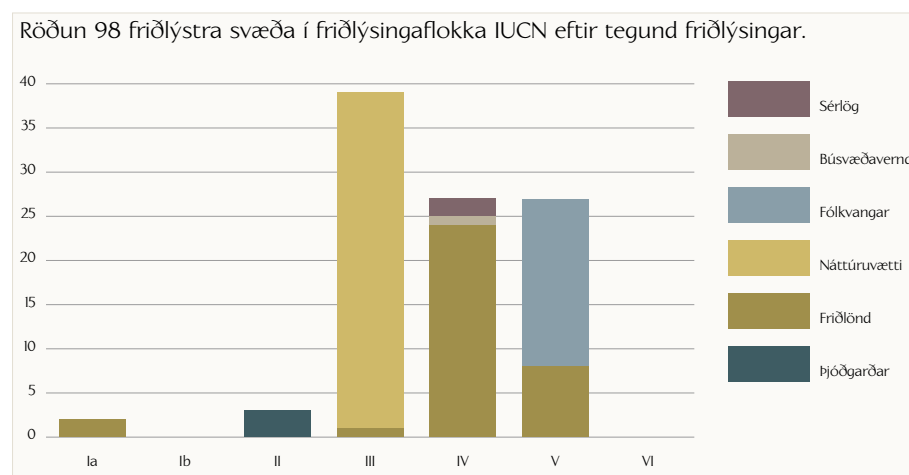
Að mati nefndarinnar skortir oft upplýsingar um náttúrufar á friðlýstum svæðum og einnig um það hvaða tegundir, vistgerðir, vistkerfi og búsvæði njóti nú verndar innan friðlýstra svæða og hvernig friðlýsingar svæða stuðli að verndun líffræðilegrar fjölbreytni, bæði svæðisbundið og á landsvísi. Því leggur nefndin til að skipulega verði farið yfir fyrirbyggjandi 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.<sup>374</sup> 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



Þar sést einnig að 27 svæði falla í hvorn verndarflokk IV og V (vistgerðir og búsveðir 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 la í flokkunarkerfi Alþjóðanáttúruverndarsamtakanna. Megin-tilgangur 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 náttúrufrýrbæri 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 náttúruferli og þróun náttúrunnar miðað við svæði þar sem athafna mannsins gættir 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 la 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.<sup>375</sup> Nefndin leggur til að tekinn verði upp nýr sérstakur friðlýsingaflokkur í náttúruverndarlögum sem nefnist „óbyggð víðerni“.<sup>376</sup> Flokkurinn myndi skapa grundvöll fyrir friðlýsingu víðáttumikilla svæða sem eru lítt eða ekki mótuð af manningum 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.<sup>377</sup>

*Ósnortið víðerni:* Landsvæði sem er a.m.k. 25 km<sup>2</sup> 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 raflinum, orkuverum, miðlunarlónum og þjóðvegum, og þar sem ekki gættir 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 undanförunum 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, Vatnajökulspjóðgarðs 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. Snæfellsjökulspjóðgarður.

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 þjóðgördum 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 þrjár 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. Þingvallapjóðgarður, Vatnajökulspjóðgarður 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.<sup>378</sup> Náttúruvætti ættu að mati nefndarinnar jafnan að vera frekar lítil og afmörkuð svæði. Slík svæði hafa oft mikið aðdráttarafli 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 náttúru-myndana 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 tiltekinna 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
Náttúruvæ	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 friðlýsingamarkmiðunum. 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.<sup>379</sup> 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 viku 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.<sup>380</sup>

### 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 mikil-

vægt 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 valista 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.<sup>381</sup> 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<sup>2</sup>) 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<sup>2</sup> 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 almennaréttarins.

#### 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.<sup>382</sup> 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 þrjú 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 valista 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 málsmæðferðarreglum sem stjórnvöldum 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 skyndiúræði á borð við stöðvun framkvæmda á grundvelli 2. mgr. 38. gr. þar sem hætta er á að spillt verði friðlýstum náttúruminum.