



MINNISBLAÐ

Frá: Önnu Kristínu Ólafsdóttur, Umhverfisstofnun

Til: Ásthildar Sturludóttur, bæjarstjóra Vesturbyggðar

Dagsetning: 11. ágúst, 2011

Efni: Hvað áhrif hefur friðlýsing – bæði fyrir stjórnvöld og almenning í Vesturbyggð

Í eftirfarandi minnisblaði verður gerð grein fyrir því hvaða áhrif friðlýsing samkvæmt lögum nr. 44/1999 um náttúruvernd hefur í för með sér fyrir stjórnvöld sveitarfélags og íbúa þess. Í minnisblaðinu verður fjallað almennt um friðlýsingar, undirbúning þeirra, staðfestingu og framkvæmd. Einnig verða rakin helstu stjórnsýsluleg, hagræn og félagsleg áhrif og ávinningur friðlýsingar fyrir sveitarfélagið og íbúa þess.

I. Almennt um friðlýsingar, undirbúning og ferli

Frumkvæði að friðlýsingu svæðis, þ.e. sjálf tillagan getur komið til með ýmsum hætti. Í fyrsta lagi mótast ríkisvaldið sér stefnu og áætlun um friðlýsingar, svokallaða náttúruverndaráætlun. Fyrsta náttúruverndaráætlunin gildi frá 2004 til 2008 og var þar m.a. gerð tillaga að friðlýsingu Látrabjargs og Rauðasands. Ekkert varð af friðlýsingu svæðisins á því tímabili en nú er önnur náttúruverndaráætlun í gildi frá árinu 2009 til 2013 og var sá háttur hafður á að þau svæði sem ekki tókst að friðlýsa á tíma fyrri áætlunar færðust yfir á þá síðari, þ.m.t. Látrabjarg-Rauðasandur. Tillögur að friðlýsingum svæða geta einnig komið frá sveitarfélögum, einstökum landeigendum, og Umhverfisstofnun. Í undirbúningi friðlýsingar er ávallt leitað álits Náttúrufræðistofnunar Íslands á verndargildi viðkomandi svæðis sem og annarra sérfræðinga ef talin er ástæða til.

Viðmið Náttúrufræðistofnunar Íslands við mat hennar á verndargildi svæða eru m.a. að þau:

- Hýsi sjaldgæfar tegundir eða tegundir í útrýmingarhættu
- Óvenju tegundarík eða viðkvæm fyrir röskun
- Nauðsynleg til viðhalds sterkra stofna mikilvægra tegunda
- Hafi verulegt vísinda-, félags-, efnahags- eða menningarlegt gildi
- Mikilvæg fyrir viðhald náttúrulegra þróunarferla
- Hafi alþjóðlegt náttúruverndargildi
- Einkennandi fyrir náttúruverndargildi landshluta

a. Flokkar náttúruminja

Um friðlýstar náttúruminjar er fjallað í VII. kafla náttúruverndarlaganna. Í 50 gr. laganna eru taldir upp þeir flokkar sem náttúruminjar skiptast í en þeir eru:

- a) Þjóðgarðar, sbr. 51 gr. (og lög um Vatnajökulspjóðgarð)
- b) Friðlönd, sbr. 1. tölul. 1. mgr. 53. gr.
- c) Náttúruvætti á landi, sbr. 2. tölul. 1. mgr. 53 gr. og í hafi sbr. 1 mgr. 54. gr.
- d) Friðlýstar lífverur, búsvæði, vistgerðir og vistkerfi sbr. 3. tölul. 1 mgr. 53 gr. og 1. mgr. 54 gr.
- e) Fólkvangar, sbr. 55 gr.

Friðlýsing Látrabjargs-Rauðasands gæti orðið skv. lið a (þjóðgarður) eða lið b (friðland). Rétt er að geta þess að skv. flokkunarkerfi alþjóðanáttúruverndarsamtakanna IUCN á flokkurinn þjóðgarðar við um stærri svæði. Í báðum tilfellum er jafnan stofnuð ráðgjafarnefnd hagsmunaaðila um rekstur og skipulag svæðisins, en sá munur er hins

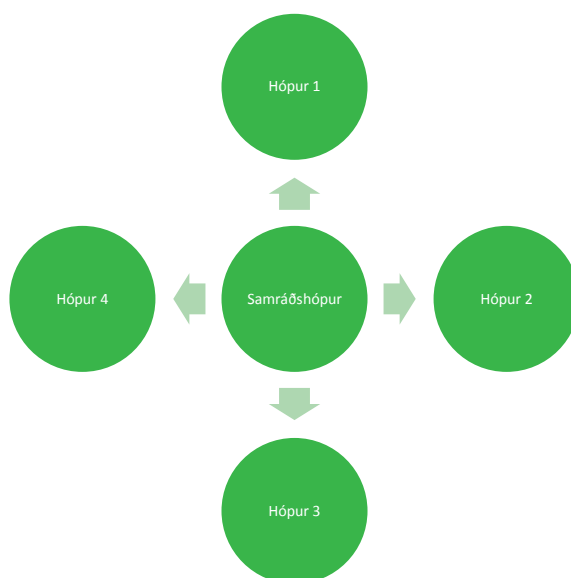
vegar á þjóðgörðum og friðlöndum að skv. náttúruverndarlögum getur Umhverfisstofnun falið sveitarfélagi eða landeiganda umsjón friðlands en það á ekki við um þjóðgarða.

b. Undirbúningur og samráð við friðlýsingar

Þegar ákvörðun hefur verið tekin um að friðlýsa svæði hefst undirbúningur friðlýsingar og er það hlutverk Umhverfisstofnunar að leiða undirbúningsferlið. Friðlýsingarferlið, sem og framkvæmd friðlýsingarinnar eru í eðli sínu samráðsferli þar sem að koma allir þeir aðilar sem hagsmuna hafa að gæta á svæðinu. Forsenda friðlýsingar er samkomulag við alla rétthafa viðkomandi svæðis, þ.e. sveitarfélag, landeigendur og, eftir atvikum, ábúendur.

Samráð er haft við sveitarstjórnir og landeigendur á fyrstu stigum máls, unnin er ákveðin samráðsáætlun varðandi viðkomandi svæði, hagsmunaaðilar tilgreindir og fyrirkomulag samráðs ákveðið. Oftast er skipaður starfshópur um gerð friðlýsingarskilmála sem í sitja helstu hagsmunaaðilar. Ef um er að ræða fleiri en eitt sveitarfélag eða flókið eignarhald geta starfshóparnir verið fleiri en einn en friðlýsingarverkefnið samhæft af stýrihópi sem í sitja fulltrúar allra starfshópa (sjá mynd).

Mynd 1. Verkefnisstjórnun/samráð



Starfshóparnir vinna tillögu að skilmálunum fyrir sitt svæði þar sem fram koma þættir eins og markmið friðlýsingar, reglur sem á svæðinu eiga að gilda og mörk verndarsvæðisins. Mikilvægt er að hafa í huga að hver friðlýsing er einstök og skilmálar taka mið af og hafa bein tengsl við það sem fyrirhugað er að vernda. Ef um fleiri hópa er að ræða og samráðshópur er fyrir hendi, er hann kjörinn vettvangur til heildaryfirsýnar/stefnumótunar, skoðanaskipta, og samvinnu. Við gerð friðlýsingarskilmála er sérstaklega er fjallað um eftirfarandi atriði:

- Meginforsendur fyrirhugaðrar friðunar,
- Hversu víðtæk friðunin eigi að vera
- Að hve miklu leyti framkvæmdir eru takmarkaðar
- Umferð umferðarréttur almennings
- Notkun veiðiréttar
- Réttur til hefðbundinnar landnotkunar



Mörk verndarsvæðisins þurfa að vera vel skilgreind og helst valin þannig að þau falli sem best að landslagi. Mikilvægt er að ekki fari á milli mála hvar mörk verndarsvæðisins liggja.

c. *Staðfesting friðlýsingar.*

Náist samkomulag um friðlýsingu er útbúin yfirlýsing þess efnis þar sem fram koma mörk og reglur svæðisins. Landeigendur og sveitarfélag staðfesta friðlýsinguna með undirritun yfirlýsingarinnar.

Umhverfisstofnun útbýr kort af verndarsvæðinu (svæðunum) og sendir ásamt undirrituðum yfirlýsingum sveitarstjórnar og landeigenda til umhverfisráðherra til frekari ákvörðunar. Þegar og ef ráðherra samþykkir friðlýsinguna eru friðlýsingarskilmálarnir gjarnan auglýstir opinberlega í fjölmiðlum og á heimasíðu Umhverfisstofnunar og sveitarfélaga í ákveðinn tíma. Í framhaldi er friðlýsingin undirrituð við sérstaka athöfn af ráðherra, auglýst í stjórnartíðindum og tekur gildi við birtingu auglýsingar.

II. Áhrif friðlýsingar fyrir stjórnýslu Vesturbyggðar

a. *Landnotkun og framkvæmdir*

Augljósustu áhrif mögulegrar friðlýsingar fyrir stjórnýslu sveitarfélags eins og Vesturbyggðar varða ákvarðanir um landnotkun og framkvæmdir, sem þá tækju mið af eðli svæðisins sem náttúruverndarvæði og þeim friðlýsingarskilmálum sem samþykktir hafa verið.

Mikilvægt er þó að árétta að sveitarfélagið er leiðandi aðili í setningu þeirra skilmála í upphafi og að þeir verða ekki settir án samþykkis sveitarstjórnar. Hvað framkvæmdir varðar bætist við leyfisveitingu sveitarfélagsins einnig leyfisveiting Umhverfisstofnunar á því svæði sem friðlýst er.

b. *Umsjón og rekstur svæðisins*

Færst hefur í vöxt að aðrir aðilar en Umhverfisstofnun, sveitarfélög og einstakir landeigendur, hafa tekið að sér umsjón og rekstur friðlýstra svæða innan sveitarfélagsins. Það varð heimilt með breytingu sem gerð var á lögum nr. 44/1999 um náttúruverndar (30.gr.) og er í samræmi við þá stefnu Umhverfisstofnunar að umsjón friðlýstra svæða séu að öllu jöfnu best fyrir komið hjá þeim sem næst þeim standa og best til þekkja. Er þá gerður sérstakur samningur þar um milli stofnunarinnar og viðkomandi aðila þar sem m.a. er kveðið á um markmið samningsins, umsjón og landvörslu, fræðslu, og skiptingu kostnaðar. Það er þó engin skylda fyrir sveitarfélag að taka að sér umsjón friðlýstra svæða, heldur aðeins möguleiki sem ber að skoða.

c. *Félagslegur og hagrænn ávinningur*

Að fenginni reynslu er óhætt að fullyrða að friðlýsing svæða felur í sér ýmsan félagslegan og hagrænan ávinning fyrir sveitarfélög. Friðlýsingin eykur sérstöðu og verðmæti svæðisins, viðheldur vistkerfum og verndar líffræðilega fjölbreytni þess, viðheldur loft- og vatnsgæðum (ecosystem services) enda oft talað um að verndarsvæði séu lungu samfélagsins, og eflir virðingu og skilning íbúa á umhverfinu og gæðum þess. Með friðlýsingu er verið að tryggja vernd útivistarsvæða með aðkomu og aðstoð (líka fjárhagslegri) ríkisvaldsins. Friðlýsing getur skapað verðmæti fyrir sveitarfélagið í formi atvinnu (landvarsla/fræðsla), uppbyggingu (gestastofa, skilta- og stígagerð), og auknum tækifærum einkaaðila/félagasamtaka til að afla tekna með þjónustustarfsemi.

III. Áhrif friðlýsingar fyrir íbúa Vesturbyggðar

Hvað áhrif friðlýsingar fyrir íbúa Vesturbyggðar áhrærir má að mörgu leyti vísa í kafla II, ekki síst hvað varðar aukin lífsgæði með því að tryggja vernd þess náttúrulega umhverfis sem íbúar og gestir þeirra sækjast eftir. Friðlýsingin getur stuðlað að virkari útifræðslu, auknum tækifærum til að taka þátt í sjálfböðastarfi við viðhald umhverfisgæða og þar með styrkt samstöðu og samfélag íbúa.



Eigendur einkalands sem fellur innan hins friðlýsta svæðis koma jú að samningu friðlýsingarskilmálanna rétt eins og sveitarfélagið og þurfa að samþykkja þá ef af friðlýsingu á að verða. Meðal algengra spurninga sem Umhverfisstofnun fær frá landeigendum eru spurningar eins og sú hvaða réttur tapist við að friðlýsa einkaland. Svárið við henni er að eignarrétturinn er sá sami en ef landeigandi ætlar í framkvæmdir á svæðinu þarf eftir friðlýsingu bæði samþykki sveitarfélags og Umhverfisstofnunar. Friðlýsingin tekur þó alltaf mið af samþykktu skipulagi og því er svo mikilvægt að skipulagsvinna friðlýsingarvinna séu í sem mestu samræmi og vinnist í takt hvert við annað. Önnur spurning sem oft er lögð fram er hvort hlunnindi tapist, en svo er ekki – hefðbundin hlunnindi haldast almennt með friðlýsingu. Þá vilja landeigendur gjarnan vita hvort þeir þurfi að veita frjálstan aðgang almennings að friðlýstu landi. Þar má reyndar fyrst vísa almennt í 23. gr. náttúruverndarlaganna þar sem segir að óheimilt sé að setja niður girðingar á vatns-, ár- eða sjávarbakka þannig að hindri umferð manna. Að öðru leyti er hægt að takmarka aðgang að einkalandi, m.a. með því að taka fram að gangandi umferð sé eingöngu heimil eftir skipulögðum opinberum göngustígum. Engar kvaðir bætast á landeigendur umfram aðra – þeim eins og öðrum íbúum og gestum sveitarfélagsins myndi væntanlega verða skylt að ganga vel og snyrtilega um landið. Ávinningur landeigenda felst fyrst og fremst í auknum lífsgæðum með því að tryggja vernd hins eftirsóttá náttúrulega umhverfis.

Anna Kristín Ólafsdóttir

