



Alþingi – Nefnda- og greiningarsvið

Umhverfis- og samgöngunefnd

150 REYKJAVÍK

Iceland

Garðabær, 5.5.2025

Málsnúmer: 202504-0012

SS

Efni: Umsögn um 267. Þingmál – Tillaga til þingsályktunar um framkvæmdaáætlun náttúruminjaschrár 2025-2029.

Vísað er í tölvubréf dags. 3. apríl frá nefnda- og greiningarsviði Alþingis þar sem óskað er eftir umsögn Náttúrufræðistofnunar til umhverfis- og samgöngunefndar um 267. mál á 156. löggjafarþingi sem er tillaga til þingsályktunar um framkvæmdaáætlun náttúruminjaschrár fyrir árin 2025-2029.

Í fyrsta sinn síðan lög um náttúruvernd nr. 60/2013 tóku gildi, er lögð fram tillaga til þingsályktunar um framkvæmdaáætlun náttúruminjaschrár eins og 33. grein laganna gerir ráð fyrir að gert sé a.m.k. á fimm ára fresti. Það er löngu tímabært að mati Náttúrufræðistofnunar og því er fagnað að þetta skref er loksins tekið í þágu náttúruverndar á Íslandi.

Eins og fram kemur í greinargerð þingsályktunartillögunnar lagði árið 2018 Náttúrufræðistofnun (þá Náttúrufræðistofnun Íslands) fram tillögur að 106 svæðum til að setja á framkvæmdaáætlun náttúruminjaschrár fyrir verndun vistgerða og fuglategunda með það að markmiði að ná fram heildstæðu neti verndarsvæða fyrir þessi náttúrufyrirbæri í samræmi við 35. grein náttúruverndarlaga. Er sú hugmyndafræði ekki síst byggð á viðmiðum og verklagi Bernarsamningsins – um verndun líffræðilegrar fjölbreytni í Evrópu, sem Ísland er aðili að, í tengslum við framlög þjóða að hinu evrópska Emerald-neti verndarsvæða. Ísland hefur ein fárra aðildarþjóða Bernarsamningsins ekki staðfest enn nein svæði á Emerald-netið.

Náttúrufræðistofnun lagði einnig fram tillögur um sex jarðminjasvæði sem framlag í net verndarsvæða fyrir jarðminjar en heildstæð tillaga að slíku neti fyrir jarðminjavernd á eftir að undirbúa frekar. Í desember 2020 lagði Náttúrufræðistofnun síðan til, að beiðni þáverandi umhverfisráðherra, viðbótarsvæði til verndar fossa og selum sem markmið að heildstæðu neti verndarsvæða fyrir þau náttúrufyrirbæri, samtals 12 fossasvæði og 19 svæði til verndar selum. Alls hefur stofnunin því lagt til 143 svæði sem stofnunin telur að eigi erindi á net verndarsvæða. Þess ber að geta að af þeim svæðum eru sum þegar friðlýst, einnig eru allmörg þegar skráð á gildandi (C-hluta) náttúruminjaschrár sem síðast var gefin út árið 1996 en mörg svæðanna eru alveg án svæðisbundinnar verndar í dag. Verndarstaða svæðanna sem stofnunin telur eiga erindi á net verndarsvæða er því mismunandi. Stofnunin telur þó í ljósi verndargildis þeirra öll svæði sem ekki eru þegar friðlýst eiga erindi á framkvæmdaáætlun náttúruminjaschrár, sem ýmist ný friðlýst svæði skv. ákvæðum 38. greinar náttúruverndarlaga eða svæði þar sem vistgerðir eða tegundir eru friðaðar skv. 56. grein laga um náttúruvernd.

Nú sjö árum eftir að fyrstu tillögur Náttúrufræðistofnunar litu dagsins ljós liggur fyrir niðurstaða um fyrstu framkvæmdaáætlunina. Er það niðurstaða langs ferlis greiningar og samráðs sem



Umhverfisstofnun (nú Náttúruverndarstofnun) hélt utan um í samstarfi við ráðuneyti umhverfismála og í góðu samráði við Náttúrufræðistofnun. Fjallað er um það ferli í greinargerð þingsályktunartillögunnar og eins og kemur fram voru á mismunandi tímapunktum ýmis svæði undanskilin áframhaldandi málsmeðferð út af ólíkum ástæðum og þá var árið 2023 farið í sérstaka forgangsörðun að beiðni þáverandi ráðherra og ákveðið að velja 15 svæði fyrir fyrstu lögbundnu kynninguna. Náttúrufræðistofnun hafði aðkomu að þeirri forgangsörðun og aðstoðaði við ákveðna þætti kynningar. Fleiri svæði dattu síðan út vegna mismunandi ástæðna og voru að lokum tíu svæði formlega kynnt með auglýsingu í samræmi við 36. grein náttúruverndarlaga. Eftir umsagnir í kjölfar auglýsingar þar sem andstaða landeigenda kom fram varðandi ákveðin svæði er niðurstaðan að sex svæði standa eftir og eru á þingsályktunartillögunni.

Að mati Náttúrufræðistofnunar er mikilvægt að rýna vel og draga lærdóm af því ferli sem farið hefur fram varðandi undirbúning framkvæmdaáætlunarinnar. Ljóst er að ferlið hefur tekið mjög langan tíma og ýmislegt ófyrirséð haft áhrif á framvindu mála. Óneitanlega eru það vonbrigði að mati Náttúrufræðistofnunar að svo fá svæði séu lögð til þegar svæðin sem Náttúrufræðistofnun tilnefndi í upphafi voru miklu fleiri. Þau sex svæði sem lögð eru til eru þar að auki mörg hver mjög lítil, þó þau séu auðvitað öll mikilvæg fyrir verndun þeirra fyrirbæra sem þau voru tilnefnd fyrir. Í tveimur tilfellum, Húsey/Eyjasel og Reykjanes/Þorlákshver er um að ræða einungis hluta af upphaflegum tillögum Náttúrufræðistofnunar sem vegna stærðar var ákveðið að taka ekki fyrir í heild sinni heldur draga fram ákveðin svæði innan þeirra.

Ljóst er að þótt friðlýsing þessara sex svæða verði mikilvægt skref fyrir verndun þeirra þá er framlag þessarar fyrstu framkvæmdaáætlunar til þess markmiðs sem framkvæmdaáætlunin á að stefna að, að ná heildstæðu neti verndarsvæða, langt í frá að vera fullnægjandi. Varðandi það markmið er mikilvægt að benda á að síðan tillögur Náttúrufræðistofnunar voru lagðar fram hafa skerpst alþjóðlegar línur um hvert skuli stefna varðandi svæðisbundna verndun líffræðilegrar fjölbreytni. Í nýju samkomulagi Samnings Sameinuðu Þjóðanna um líffræðilega fjölbreytni, sem Ísland ásamt öðrum aðildarþjóðum samþykkti á COP-15 fundi samningsins í desember 2022, er skýrt markmið um verndun 30% svæða sem teljast mikilvæg fyrir líffræðilega fjölbreytni fyrir árið 2030. Það má segja að allar tillögur Náttúrufræðistofnunar um net verndarsvæða fyrir vistgerðir, fugla og seli séu mikilvægur hluti af þeim svæðum sem teljast mikilvæg fyrir líffræðilega fjölbreytni á Íslandi, og væru í heild sinni meira en nóg til að ná fram 30% markmiðinu, þó fleiri svæði þyrfti að meta því sambærileg net verndarsvæða fyrir aðra lífveruhópa sem og t.d. vistgerðir í hafi á eftir að skilgreina. Hins vegar er ljóst að umtalsvert meira þarf til en þau sex svæði sem nú eru lögð til að fari á framkvæmdaáætlun til að ná 30% markmiðinu. Að því þarf að huga.

Náttúrufræðistofnun á fulltrúa í ráðgjafarnefnd náttúruinjasráðs sem skilaði umsögn um tillöguna og er fjallað um þá umsögn í greinargerðinni. Vill Náttúrufræðistofnun sérstaklega ávarpa nokkur atriði sem fram koma í umsögn ráðgjafarnefndarinnar.

Í fyrsta lagi mikilvægi þess að halda áfram sem fyrst við undirbúning næstu framkvæmdaáætlunar. Ljóst er að mikill efniviður er til staðar í þeim tillögum Náttúrufræðistofnunar sem ekki hafa fengið efnislega meðferð eða sem ákveðið var að bíða með í ferlinu t.d. vegna þá útkljáðra þjóðlendukrafa á þeim svæðum sem um ræðir. Eins og nefndin segir í sínu álitu eru mörg mjög mikilvæg svæði sem standa eftir og nauðsynlegt að mótuð sé skýr áætlun um hvernig og hvenær áframhaldandi vinna við næstu framkvæmdaáætlun fer fram. Í ljósi markmiða samkomulags Samnings Sameinuðu Þjóðanna um líffræðilega fjölbreytni sem miðast við árið 2030, er óásættanlegt að bíða í fimm ár eftir að næsta framkvæmdaáætlun líti dagsins ljós. Mikilvægt er að rýna vel hvaða svæði koma best til greina fyrir næsta áfanga m.t.t. til mikilvægi þeirra sem og fleiri þátta sem skipta máli. Náttúrufræðistofnun er reiðubúin að taka þátt í slíkri vinnu og telur mikilvægt að gera það. Þá ber að nefna að stofnunin er að



vinna að skráningu og greiningu á mati á verndargildi fyrir jarðminjasvæði á Íslandi meðal annars með það að markmiði að skilgreina net verndarsvæði fyrir jarðfræðilega fjölbreytni, sem í tilfelli Íslands er meðal mikilvægustu viðfangsefna náttúruverndar. Ein af framkvæmdaáætlunum náttúruminjaskrár í framtíðinni mun þurfa að fjalla um það sérstaklega.

Í öðru lagi er mikilvægt að horfa til þess að ekki einungis friðlýst svæði nýtast til að uppfylla alþjóðleg markmið um verndarsvæði. Annað fyrirkomulag á svæðisbundinni verndun kemur til greina. Aðkallandi þörf er á að stjórnvöld greini betur tækifæri til slíks hér á landi og til dæmis að miða þar við alþjóðlegar skilgreiningar á svokölluðum OECM-svæðum – en OECM er skammstöfun fyrir „Other effective conservation measures“. Slík nálgun færist mjög í auka erlendis og er alþjóðlega viðurkennd. Hér á landi má t.d. horfa til hverfisverndar sveitarfélaga, minjaverndarsvæða, vatnsverndarsvæða, landgræðslusvæða, þjóðlendna o.fl. sem mögulegra OECM-svæða. Nauðsynlegt er að stíga markviss skref í að kortleggja tækifærin sem þarna liggja og hvort þau reynast fullnægjandi framlag til verndunar líffræðilegrar fjölbreytni. Í því samhengi ber að ávarpa tækifæri til að fjölga verndarsvæðum í hafi af ýmsum toga m.a. gegnum fiskveiðistjórnunarkerfið, og fylgja eftir mikilvægri vinnu sem fór fram á síðasta kjörtímabili hjá þáverandi matvælaráðherra, en ljóst er að mjög langt í land er með að ná markmiðum um ásættanlegan fjölda verndarsvæða í hafi og forgangsmál að stíga framfaraskref þar.

Í þriðja lagi þarf að horfast í augu við það sem ráðgjafarnefndin bendir á sem er skortur á trausti til stjórnvalda almennt hvað varðar friðlýsingar og framkvæmd náttúruverndar. Þessi skortur á trausti hafði töluverð áhrif á framvindu við undirbúning framkvæmdaráætlunar því allmörg svæði sem teljast sérstaklega mikilvæg fyrir líffræðilega fjölbreytni reyndist ekki hægt að vinna með áfram vegna mikillar andstöðu landeigenda. Náttúrufræðistofnun telur nauðsynlegt að stjórnvöld vinni að því að skoða hvaða leiðir hægt er að fara til að ná betri sátt um formlegar náttúruverndaraðgerðir sem þurfa að fara fram á einkalandi og horfa til þess hvaða tækifæri eru til staðar í leiðum sem fela í sér meira samstarf við landeigendur og aðra hagsmunaaðila og sem í felast skýrari jákvæðir hvatar fyrir þá hvort sem það eru fjárhagslegir hvatar eða eitthvað annað. Það er ekki síst því í mörgum tilfellum er í raun mjög góð samstaða um að náttúrufræðistofnunin sem um ræðir hverju sinni beri að vernda, og ekki svo ólík sjónarmið um mikilvægi þess, en hins vegar engin samstaða um hvernig það er framkvæmt og lítill áhugi fyrir aðkomu ríkisvaldsins á nokkurn hátt. Að mati Náttúrufræðistofnunar er ómögulegt að ná fram markmiðum um fullnægjandi verndun lykilsvæða fyrir náttúru á Íslandi ef ekki er fundin lausn á þessu og traust aukið. Stofnunin telur þátt fræðslu og ítarlegs samtals við hlutaðeigandi grundvallaratriði og er mjög meðvituð um sitt mikilvæga hlutverk í því samhengi.

Að lokum vill Náttúrufræðistofnun taka undir þá ábendingu ráðgjafarnefndarinnar að skoða þurfi vandlega verklag og lagalegan ramma við undirbúning framkvæmdaáætlunar náttúruminjaskrár og hvort ekki megi endurbæta ferli, gera það einfaldara og gagnsærra, auka áherslu á samstarf milli stofnana og samráð á fyrri stigum við sveitarfélög og almenning, sem og festa betur í löggjöf og verklag fjölbreyttari leiðir við að ná fram markmiðum um þá verndun sem stefnt er að. Stofnunin hvetur umhverfis-, orku-, og loftslagsráðherra til að meta hvaða tækifæri felast í endurskoðun á ákvæðum laga um náttúruvernd nr. 60/2013 sem varða náttúruminjaskrána með það að markmiði að betur og hraðar muni ganga að ná fram góðri verndun lykilsvæða í þágu líffræðilegrar fjölbreytni sem og annarra lykilorða í íslenskri náttúru.

Náttúrufræðistofnun gerir að öðru leyti ekki athugasemdir við þingsályktunartillöguna og hvetur Alþingi til að samþykkja þau sex svæði sem lagt er til að þar séu friðlýst.



Virðingarfyllst,

Eydís Líndal Finnbogadóttir

Snorri Sigurðsson

Eydís Líndal Finnbogadóttir
Forstjóri

Snorri Sigurðsson
Sviðsstjóri náttúruverndar