I Hvað er verndað svæði?

Til þess að svæði megi kallast verndarsvæði, hvort sem um er að ræða t.d. þjóðgarð eða strangari vernd, þarf það að uppfylla viss skilyrði. Útbreitt er meðal ríkja heims að taka mið af alþjóðlegum viðmiðum er Alþjóðanáttúruverndarsambandið (IUCN) hefur sett. Friðlýsingarflokkar (sjá nánar kafla III hér á eftir) gildandi íslenskra náttúruverndarlaga byggja á þeim. Samkvæmt leiðbeiningum sambandsins, útgefnum 2008 (Dudley 2008), er verndað svæði (*Protected Area*) nú skilgreint á eftirfarandi hátt*: 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 value*s, skv. þýðingu í Hvítbók um náttúruvernd frá 2011, bls. 228:

> **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**.

Það er grundvallarregla, að eingöngu svæði þar sem megináhersla er lögð á náttúruvernd geta talist til verndaðra svæða (Dudley 2008, bls. 10). Skilyrðið um að svæðið sé viðurkennt eða *recognised* má uppfylla með ýmsum hætti, meðal annars með friðlýsingu stjórnvalda og með einkafriðun, en þó f.o.f. að svæðið sé skráð í alþjóðlega gagnabankann World Database on Protected Areas – WDPA, en gagnabankinn er rekinn sameiginlega af Sameinuðu þjóðunum og IUCN. Ekki er gert upp á milli mismunandi stjórnarhátta eða *governance* verndaðra svæða skv. IUCN.

Í kynntum lagasetningaráformum er ekki gert ráð fyrir að stofna til verndarsvæðis á miðhálendi Íslands eftir málsmeðferðarreglum sem mælt er fyrir um í VII. kafla náttúruverndarlaga, heldur að stofna til þess með sérstökum lögum. Er það rökstutt með því, yfir hve stórt landsvæði fyrirhugað er að verndarsvæðið nái. Skv. skilgreiningu náttúruverndarlaga eru náttúruverndarsvæði þrenns konar: *(i)* svæði friðlýst í samræmi við málsmeðferð laganna (ákveðin af ráðherra); (*ii)* svæði sem eru á svokölluðum B- og C-hluta náttúruminjaskrár (samþykkt af Alþingi); og loks *(iii)* vernd samkvæmt sérlögum (afmörkuð svæði á landi og sjó sem njóta verndar samkvæmt öðrum lögum vegna náttúru eða landslags). Hér fyrirhuga stjórnvöld að stofna til nýs verndarsvæðis eftir þriðju leiðinni.

Óháð því hvort náttúruverndarsvæði stofnast með friðlýsingu eða sérstökum lögum, verða þau ávallt að uppfylla skilyrðið um að teljast vernduð svæði sbr. það sem sagði hér að ofan. Eðlilegt er, miðað við gildandi náttúruverndarlög og lögskýringargögn, að viðmið IUCN um hvað teljist verndað svæði séu uppfyllt í fyrirhuguðum lögum um Hálendisþjóðgarð. Þá ættu sérstök lög um verndarsvæði ávallt að standast efnislegar kröfur og markmið gildandi almennra laga um náttúruvernd.

Að lágmarki þurfa lög um Hálendisþjóðgarð því að geyma ákvæði um:

1. Skýra landfræðileg afmörkun svæðis (þrjár víddir, þar sem það á við, sjá Dudley 2008, bls. 8) og málsmeðferð til að breyta þeirri afmörkun, þar sem a.m.k. jafnvandaða aðferð þarf til að minnka verndað svæði og til að stofna til þess í upphafi, hér lagasetningu.
2. Að svæðið sé helgað þeim tilgangi að vernda það til langframa með bindandi hætti.
3. Að verndarsvæðinu sé stjórnað í ofangreindu skyni með löggjöf eða annarri skilvirkri aðferð. Til þess að skilgreina markmið með stjórnun svæða, þarf ákvæði um verndarflokka þeirra og málsmeðferð til að breyta þeirri flokkun, þar sem mælt er fyrir um jafnvandaða aðferð og þá sem stofnaði til hennar í upphafi (Dudley 2008, bls. 24 og 40), hér a.m.k. sérstakri heimild í lögum.

II Stofnun verndaðs svæðis

Í íslenskum rétti er það sem lengi á að standa jafnan ákvarðað með settum lögum í þrengri merkingu, það er lögum settum af Alþingi. Lagafrumvarp það sem ráðherra hyggst leggja fram verður að gera þannig úr garði að verndað svæði stofnist með gildistöku laganna, en ekki með síðari ákvörðun stjórnvalda. Þetta er ólíkt því sem gildir um Vatnajökulsþjóðgarð í dag, þar sem ekkert svæði er

afmarkað í lögum um þjóðgarðinn, heldur er það gert með stjórnvaldsfyrirmælum, reglugerð settri af ráðherra, sem skilgreinir landfræðilegu afmörkunina. Vandaðri og eðlilegri stofnunarhættir á Hálendisþjóðgarði eru sett lög frá Alþingi, og það tengist einnig beint 2. tölulið hér að framan, því ella gæti ráðherra á hverjum tíma minnkað þjóðgarðinn með afnema stjórnvaldsfyrirmæli eða breyta þeim. Mikilvægt er að hafa í huga að verndarsvæði verður ekki stofnað nema því sé ætlað að standa um aldur og ævi (*in perpetuity*) (Dudley 2008, bls. 8).

III Verndarmarkmið og verndarflokkar

Lagafrumvarpið verður einnig að hafa að geyma verndarmarkmið, sem þurfa m.a. að samrýmast gildandi náttúruverndarlögum. Þó markmið laga um Vatnajökulsþjóðgarð kunni að vera góð og gild, eru þau lög eldri en náttúruverndarlögin og hafa ekki sætt breytingum í samræmi við þau. Þannig er ekki getið um það markmið að vernda óbyggð víðerni í lögum um Vatnajökulsþjóðgarð auk þess sem hvorki í lögunum né í reglugerð eða níu breytingarreglugerðum sem ráðherra hefur sett með heimild í 1. gr. laganna er að finna ákvörðun um hverjir skulu vera verndarflokkar innan þjóðgarðsins, þrátt fyrir að við setningu laganna hafi beinlínis verið gert ráð fyrir því í 1. mgr. 20. gr. sbr. þágildandi 2. mgr. 2. gr. Með lagabreytingu 2016 var numið brott úr markmiðsgrein laganna ákvæði (2. mgr. 2. gr.) um að verndarstig (þ.e. verndarflokkur) einstakra svæða eða landslagsheilda innan þjóðgarðsins skuli taka mið af verndarmarkmiðum þjóðgarðsins og annarri landnýtingu á viðkomandi svæði í samræmi við alþjóðlegar viðmiðanir um þjóðgarða og friðlýst svæði. Lagabreytingarnar leiddu til þess að tilvísun til alþjóðlegra viðmiða hefur fallið brott úr lögunum.

Verndarflokkar (*categories*) er alþjóðleg skilgreining IUCN og eru verndarflokkarnir sex og einum þeirra skipt upp í tvo undirflokka. Stjórnunar- og verndaráætlun fyrir Vatnajökulsþjóðgarð, frá því fyrir setningu og gildistöku núgildandi náttúru verndarlaga, geymir texta um að þjóðgarðurinn falli undir verndarflokk II utan eins svæðis í jöklinum (Esjufjöll og umhverfi) sem falli undir flokk Ia og fjögur tiltekin svæði umhverfis jökulinn í flokk VI þar sem hefbundin landnýting sé þar heimil (mynd 2.1 í áætluninni). Lagalegur grundvöllur þessa er vafasamur þar sem áætluninni ekki ætlað þetta hlutverk samkvæmt lögunum eða reglugerð. Víðfeðm svæði þar sem hefðbundin landnýting er heimil skv. reglugerð og afmörkuð þar í viðauka III, eru talin í verndarflokki II en ekki VI ef marka má áætlunina, án þess að það sé skýrt, auk þess sem draga má í efa að flokkur VI henti fyrir þessa nýtingu. Þessi aðferð lýtur heldur ekki leiðbeiningum IUCN um það hvernig ákvörðun um verndarflokk er tekin (Dudley 2008, bls. 40). Lögin um Vatnajökulsþjóðgarð virðast því ekki góð fyrirmynd að þessu leyti að stofnun Hálendisþjóðgarðs.

Verndarflokkar IUCN eru ekki aðeins ætlaðir sjórnvöldum til að flokka verndarsvæði, heldur geta þeir einnig nýst sem tæki til skipulagningar og stefnumótunar fyrir verndarsvæði, m.a. í loftslagsmálum (Dudley 2008, bls. 44 til 49). Miklu hlýtur að varða að ákvörðun um verndarflokka sé tekin á æðstu stöðum með skilgreindri og vandaðri málsmeðferð.

Minnt er á, að til þess að styðjast við verndarflokka IUCN þarf svæði þó fyrst að uppfylla skilyrði um að teljast verndað svæði sbr. það sem segir í kafla I hér að framan.

Markmið með vernd svæða þarf að setja fram með skýrum hætti og stjórn þeirra að miða fyrst og fremst að því að takmarka nýtingu og aðgerðir sem ganga gegn þeim verndarmarkmiðum.

Eðli málsins samkvæmt hlýtur markmið með því að stofna Hálendisþjóðgarð að vera að stjórna hluta svæðisins undir strangri vernd, skv. verndarflokkum Ia og Ib, og væntanlega að stórum hluta síðari flokkurinn, en öðrum hlutum svæðisins með annars konar markmið í huga, þar sem meðal annars er gert ráð fyrir innviðum sem ekki eiga heima á svæðum undir strangri vernd. Að þessari skiptingu þurfa lög um Hálendisþjóðgarð að leggja grunn, að lágmarki. Annars stofnast ekki verndarsvæði með lögunum og af einhverjum ástæðum virðist ekki vera gert ráð fyrir því. Í alþjóðlega gagnagrunninum

sem áður var nefndur er ekkert svæði á miðhálendi Íslands nú skilgreint sem verndarflokkur Ib nema Þjórsárver og má ætla að það sé vegna þess að enn hefur flokkun verndarsvæða á Íslandi ekki verið samræmd alþjóðlegum viðmiðum. Fáir efast væntanlega um að töluvert víðfeðmari svæði innan þjóðgarðs ættu að teljast til víðerna í skilningi verndarflokks Ib, en eitt markmiða gildandi náttúruverndarlaga er að standa vörð um þau eins og áður sagði.

Í Hvítbók um náttúruvernd frá 2011 kemur fram að ekkert svæði á Íslandi teljist til verndarflokks VI (verndarsvæði með sjálfbærri nýtingu náttúruauðlinda) að mati Umhverfisstofnunar, þar sem "hér hefur stjórn nýtingar ekki verið beinn þáttur í stjórnun friðlýstra svæða en verndarflokkur VI gerir ráð fyrir því" (bls. 232). Svæði sem stýrt er á mismunandi hátt innan verndarsvæðis þurfa ekki endilega að hafa mismunandi verndarflokka skv. IUCN þó um það séu fjölmörg dæmi í heiminum (s.k. *nested areas*, sjá Dudley 2008, bls. 36- 37). Það sem mælir með slíku fyrirkomulagi fyrir Hálendisþjóðgarð er stærð hans og fjölbreytileiki. Að mínu mati verður m.a. að horfa til verndarmarkmiða gildandi náttúruverndarlaga við slíka ákvörðun.

Hugmyndir sem koma fram í nýafhentri lokaskýrslu nefndar um stofnun miðhálendisþjóðgarðs og að þjóðgarðurinn verði að uppistöðu verndarflokkar II og VI virðast ekki endilega samræmast því sem hér hefur verið rakið. Mikilvægt er að hafa í huga að þó verndarsvæði sé gefið nafnið þjóðgarður þarf þjóðgarður ekki endilega að vera undir verndarflokki II (Dudley 2008, bls. 11). Eins og áður segir, virðist verndarflokkur Ib eiga vel við stóran hluta fyrirhugaðs þjóðgarðs og það samrýmist best gildandi náttúruverndarlögum að setja slíkum svæðum verndarmarkmið í samræmi við þann flokk.

Skýr lagaákvæði við stofnun þjóðgarðs eru til þess fallin að tryggja skýrleika um svæði og verndarflokka, með því að afmarka svæðin í upphafi og leggja grunn að flokkun þeirra og geta þannig komið í veg fyrir mismunandi túlkun á markmiðum með stjórnun mismunandi svæða síðar meir, auk þess sem stjórnvöld á hverjum tíma getur ekki breytt verndarflokki tiltekins svæðis með stjórnvaldfyrirmælum nema fyrir því sé sérstök lagaheimild.

Stofnun verndarsvæðis krefst ekki aðeins pólitísks vilja, heldur verður að byggja á traustum lagalegum grunni. Ekki er eðlilegt að löggjafinn framselji lagasetningarvald sitt til ráðherra eða annarra stjórnvalda um svo mikil grundvallaratriði verndarsvæðis sem rætt er um í töluliðum 1 til 3 í kafla I hér að framan.

IV Landsskipulagsstefna og Hálendisþjóðgarður

Nú stendur yfir undirbúningur annars áfanga Landsskipulagsstefnu. Meðal þess sem gert hefur verið, eru viðmið og kortlagning óbyggðra víðerna á miðhálendinu, en vinnuhópur skilaði af sér skýrslu um það nú í haust til forstjóra Skipulagsstofnunar og Umhverfisstofnunar. Bestu aðferðir sem völ er á við kortlagningu víðerna voru auk þess alveg nýverið kynntar á Íslandi, þar sem eitt af stóru víðernasvæðunum utan miðhálendisins var kortlagt með nákvæmum aðferðum sem reyndar hafa verið víða um heim. Umrædda undirbúningsvinnu ætti að nýta inn í lagafrumvarp um Hálendisþjóðgarð, samliða gerð Landsskipulagsstefnu, en stefnt er að því að ráðherra leggi tillögu um hana fram á haustþingi 2020.

Gaborone, 8. desember 2019

Sif Konráðsdóttir
lögfræðingur