

Friðlýsing, ferli og undirbúningur

Friðlýsing er aðferð sem er notuð í náttúruvernd í því skyni að vernda sérstök og mikilvæg svæði og fyrirbæri. Til eru tvær gerðir friðlýsinga, annars vegar afmörkun landsvæða og hins vegar verndun vistgerða, vistkerfa, steinda og steingervinga.

Stefna um hvað skuli friðlýsa er samþykkt á Alþingi. Til ársins 2015 gekk stefna varðandi undirbúning friðlýsinga undir nafninu Náttúruverndaráætlun. Með tilkomu nýrra laga um náttúruvernd er stefnan mörkuð með Náttúruminjaskrá. Í s.k. rammaáætlun er einnig mótuð stefna um svæði sem skal friðlýsa. Loks ber að nefna einstök átaksverkefni og er sérstaklega bent á Átak í friðlýsingum sem umhverfis- og auðlindaráðherra hefur sett af stað í kjölfar samþykktar í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar. Þar er meðal annars kveðið á um að vinna skuli að friðlýsingu ferðamannastaða og flokkast Gjáin í Þjórsárdal þar undir.

En hvers vegna friðlýsing?

- Friðlýsing eykur sérstöðu svæðisins.
- Með friðlýsingu er stuðlað að viðhaldi vistkerfa og líffræðilegri- og jarðfræðilegri fjölbreytni svæða.
- Friðlýsing felur í sér stýringu.
- Friðlýsing felur í sér að ríki kemur að uppbyggingu innviða.
- Félagslegur og hagrænn ávinningur friðlýsingar:
 - Eflir virðingu og skilning íbúa á gæðum svæðisins.
 - Tryggð vernd útivistarsvæðis með aðkomu ríkisins.
 - Getur skapað verðmæti í formi atvinnu, uppbyggingar og auknum tækifærum í þjónustustarfsemi.

Umhverfisstofnun hefur útbúið verkferla vegna undirbúnings friðlýsinga:

17 VI – Tillaga að friðlýsingu

Tilgangur vinnulýsingarinnar er að lýsa ferlinu þegar Umhverfisstofnun berst tillaga að friðlýsingu til að tryggja góð, vönduð og samræmd vinnubrögð og að vinnuferlið sé í samræmi við lög. Vinnulýsingin nær til þeirrar vinnu sem fram fer frá því að tillaga berst Umhverfisstofnun og þar til að tekin hefur verið ákvörðun um hvort vinna skal að áframhaldandi undirbúningi friðlýsingar.

1. Frumkönnun

Sérfræðingur teymis friðlýsinga og áætlana gerir frumkönnun sé svæðið ekki á B- eða C- hluta náttúruminjaskrár eða áætlun um vernd og orkunýtingu landsvæða.

Tillaga að friðlýsingu svæðis getur komið frá:

1. Náttúruminjaskrá (B-hluta)
2. Áætlun um vernd og orkunýtingu landsvæða
3. Landeigendum, sveitastjórnnum, vísindamönnum, stofnunum o.s.frv.

2. Upplýsinga aflað frá fagaðilum

Sérfræðingur teymis friðlýsinga og áætlana aflar upplýsinga um sérstöðu svæðisins hjá fagaðilum.

3. Hugmyndir tilnefningaraðila

Sérfræðingur teymis friðlýsinga og áætlana kallar eftir því hvaða hugmyndir tilnefningaraðili hefur um svæðið.

4. Skipulag svæðis kannað

Sérfræðingur teymis friðlýsinga og áætlana kannar skipulag svæðisins, aðalskipulag og deiliskipulag ef til er og önnur skipulög eftir því sem við á.

5. Tengsl við aðrar áætlanir

Sérfræðingur teymis friðlýsinga og áætlana kannar tengsl við aðrar landnýtingar- og friðlýsingaráætlanir (B- og C-hluti náttúruminjaskrár og áætlun um vernd og orkunýtingu landsvæða, landskipulagsstefnu ofl.).

6. Tillaga metin og ákvörðun tekin

Sérfræðingur teymis friðlýsinga og áætlana leggur mat á tillöguna.

Sé niðurstaða frumkönnunar að vinna skuli að friðlýsingu svæðis sem er ekki á B-hluta náttúruminjaskrár eða áætlun um vernd og orkunýtingu landsvæða kynnir teymisstjóri teymis friðlýsinga og áætlana tillögu að friðlýsingu fyrir umhverfis- og auðlindaráðuneyti og óskar eftir ákvörðun ráðuneytis varðandi áframhaldandi vinnu við undirbúning friðlýsingar. Fáist samþykki ráðuneytis skal auglýsa tillöguna í samræmi við 2. og 3. mgr. 36. gr. laga nr. 60/2013 um náttúruvernd þar sem segir: *Tillagan skal auglýst í dagblaði sem gefið er út á landsvísu og í Lögbirtingarblaðinu og jafnframt á heimasíðu ráðuneytisins og Umhverfisstofnunar. Í auglýsingu skal tilgreina hvar tillagan sé aðgengileg og skal öllum gefinn kostur á að gera athugasemdir við hana innan ákveðins frests sem skal ekki vera skemmri en átta vikur frá birtingu auglýsingar. Tekið skal fram í auglýsingu hvert skuli skila athugasemdum. Tillagan skal jafnframt send sveitarstjórnnum, náttúruverndarnefndum og náttúrustofum til umsagnar sem og öðrum opinberum aðilum og hagsmunasamtökum eftir því sem ástæða þykir til. Einnig skal senda tillöguna þeim aðilum sem eiga sérstakra hagsmuna að gæta vegna hennar. Umsagnarfrestur skal vera jafn langur og getið er um í auglýsingu um tillöguna. Eftir að kynningartíma lýkur tekur Umhverfisstofnun saman umsögn um framkomnar athugasemdir og skilar til ráðherra. Umhverfisstofnun skal gera þeim aðilum sem gerðu athugasemdir við tillöguna grein fyrir umsögn sinni um þær.*

Sé niðurstaða frumkönnunar að Umhverfisstofnun telji ekki ástæðu til að friðlýsa samkvæmt lögum um náttúruvernd skal stofnunin tilkynna viðkomandi að stofnunin hafni tillögu að friðlýsingu og að ekki sé talin ástæða til að friðlýsa samkvæmt lögum um náttúruvernd.

8. Aðrir möguleikar skoðaðir ef við á.

Í þeim tilvikum þar sem friðlýsing er ekki talin eiga við leiðbeinir sérfræðingur stofnunarinnar viðkomandi um aðra möguleika sem eiga við, s.s. hverfisvernd, friðlýsingu æðarvarps eða friðlýsingu menningarminja.

17 VI – Undirbúningur friðlýsingar

Markmið vinnulýsingarinnar er að lýsa því vinnulagi sem viðhaft er hjá Umhverfisstofnun við undirbúning að friðlýsingu nýrra svæða þegar tekin hefur verið ákvörðun um friðlýsingu. Með vinnulýsingunni er reynt að tryggja góð, vönduð og samræmd vinnubrögð og að vinnuferlið sé í samræmi við lög. Vinnuferli friðlýsingar skal vera skýrt, gagnsætt og allir þættir verkefnisins skilgreindir með skýrum hætti.

1. Móttaka og öflun gagna.

Þegar tekin hefur verið ákvörðun um að vinna að friðlýsingu tiltekins landsvæðis, sbr. vinnulýsing um tillögu að friðlýsingu (17 VI - Tillaga að friðlýsingu), hefst gagnaöflun sem ábyrgðarmaður máls hefur yfirumsjón með. Afla þarf gagna um eftirfarandi þætti:

- **a. Landeigendur.** Upplýsinga um eignarhald á landi er aflað hjá sýslumanni og/eða Þjóðskrá Íslands.
- **b. Landnýting.** Upplýsinga um landnýtingu er aflað hjá sýslumanni og/eða sveitarfélögum. Einnig skal fara vel yfir gildandi skipulag (deili- og aðalskipulag) liggja það fyrir.
- **c. Hagsmunaaðilar.** Greina þarf hagsmunaaðila, s.s. ábúendur, hagsmunafélög, nýtingarrétthafa og aðra rétthafa í samvinnu við sveitarfélag.
- **d. Sérstaða.** Afla skal ítarlegri upplýsinga um sérstöðu svæðisins m.t.t. náttúru- og menningarminja og annarra þátta hjá fagaðilum, s.s. Náttúrufræðistofnun Íslands, náttúrustofum, Skógrækt ríkisins, Landgræðslu ríkisins, Minjastofnun Íslands, Hafrannsóknarstofnun o.s.frv. eftir því sem við á. Sé menningarminjar að finna á svæðinu skal Minjastofnun Íslands upplýst sérstaklega um að undirbúningur að friðlýsingu sé hafinn.

2. Óskað eftir tilnefningum í samstarfshóp.

Ábyrgðarmaður máls óskar eftir tilnefningum í samstarfshóp um undirbúning friðlýsingarinnar frá eigendum svæðisins og viðkomandi sveitarfélagi. Aðrir geta átt sæti í samstarfshópnum eftir atvikum og eftir því sem þurfa þykir. Sérfræðingur Umhverfisstofnunar er formaður samstarfshópsins. Miðað skal við að fulltrúar í starfshópnum séu ekki fleiri en 5 að jafnaði. Þegar um er að ræða ríkisjarðir skulu Ríkiseignir upplýstar um áform um friðlýsingu og boðið sæti í samstarfshóp.

3. Startfundur - verkferill kynntur.

Á fyrsta fundi samstarfshóps kynnrir ábyrgðarmaður máls verkefnið og verkferil Umhverfisstofnunar. Einnig er rætt um grundvöll fyrir samkomulagi um friðlýsingu, mörk svæðis og almennt efni friðlýsingarskilmála.

Sé það mat samstarfshóps að vilji sé til að vinna að undirbúningi friðlýsingar skal á fyrsta fundi samstarfshópsins vinna verk- og tímaáætlun og samráðsáætlun. Í verk- og tímaáætlun er eftirfarandi tilgreint að lágmarki:

- Almennt um verkefnið og forsendur þess.
- Tímarammi verkefnis og einstakra áfanga þess, s.s. gagnaöflun, hagsmunaaðilagreining, val friðlýsingaflokks, drög að friðlýsingarskilmálum, drög að mörkum svæðis, umsagnarferli og úrvinnsla umsagna.
- Áfangaskiptingu og afurð hvers áfanga.
- Kynningar og athugasemdaferli.

- Áætluð verklok.

Í samráðsáætlun skal eftirfarandi tilgreint að lágmarki:

- Tilgangur og markmið samráðs.
- Hverjir eru samráðsaðilar (og þar með hagsmunaaðilar). Sjá lista hér neðst sem hafður skal til hliðsjónar þegar samráðs/hagsmunaaðilar eru greindir.
- Hlutverk samráðsaðila.
- Fyrirkomulag samráðs.
- Tímasetning samráðs.
- Upplýsingar um almennt kynninga- og athugasemdaferli.

Listi yfir landeigendur, upplýsingar um landnýtingu, hagsmunaaðila og sérstöðu svæðisins skal borinn undir samstarfshópin og óskað eftir ábendingum og athugasemdum.

Sé það mat samstarfshópsins að ekki sé vilji til að vinna að undirbúningi friðlýsingar svæðis skal sú niðurstaða bókuð, eigi síðar en að á þriðja fundi, og sú niðurstaða send umhverfis- og auðlindaráðherra.

4. Upplýsingar settar inn á heimasíðu Umhverfisstofnunar undir flípanum friðlýsingar í vinnslu.

Þegar verk- og tímaáætlun og samráðsáætlun hafa verið samþykktar setur umsjónarmaður heimasíðu upp síðu undir flípanum friðlýsingar í vinnslu á heimasíðu Umhverfisstofnunar að beiðni ábyrgðarmanns verkefnis. Á síðunni skulu koma fram upplýsingar um svæðið í stuttu máli, hvers vegna er unnið að undirbúningi friðlýsingar, hverjir eiga sæti í samstarfshópi og tenglar á verk- og tímaáætlun og samráðsáætlun. Þá skal einnig koma fram hver er ábyrgur fyrir vinnunni fyrir hönd Umhverfisstofnunar og upplýsingar um netfang viðkomandi og síma Umhverfisstofnunar.

5. Samráðsaðilar upplýstir um undirbúning friðlýsingar svæðis.

Þegar verk- og tímaáætlun og samráðsáætlun hafa verið samþykktar og ábyrgðarmaður máls metur það sem svo að líkur séu á að grundvöllur sé fyrir samkomulagi um friðlýsingu eru samráðsaðilar upplýstir um að undirbúningur friðlýsingar sé hafinn og bent á svæðið sem sett hefur verið upp á heimasíðu Umhverfisstofnunar skv. lið 4. Þá skal jafnframt upplýsa um hvenær formlegt kynningarferli hefst og hvenær gert er ráð fyrir að vinnu við undirbúninginn ljúki. Samráðsaðilar skulu hvattir til að kynna sér vinnu við undirbúning friðlýsingarinnar og bent á að ábendingum og athugasemdum sem nýtast munu við undirbúninginn er fagnað. Jafnframt skal óskað eftir því við stofnanir og rannsóknaraðila, sem ekki hefur verið haft samráð við áður, að þeir upplýsi um það ef þeir hafa undir höndum gögn sem nýtast munu við undirbúning friðlýsingar.

6. Fundir samstarfshóps.

Fulltrúi Umhverfisstofnunar boðar næstu fundi samstarfshóps þar sem lögð eru fram drög að friðlýsingarskilmálum sem unnið er frekar með, fjallað er um mörk svæðisins, hugmyndir um uppbyggingu innviða, kostnað og hugmyndafræði og verklag um að stjórnunar- og verndaráætlanir séu unnar samhliða nýjum friðlýsingum. Jafnframt skal kynna landeigendum og öðrum réttihöfum lands rétt til bóta skv. 42. gr. laga nr. 60/2013 um náttúruvernd.

Eftir 1-3 fundi er metið hvort að grundvöllur er fyrir samkomulagi um friðlýsingu.

Ef ekki er grundvöllur fyrir samkomulagi skal (í síðasta lagi) á fjórða fundi bóka þá niðurstöðu og senda málið til ráðherra og jafnframt upplýsa hagsmunaaðila um þá niðurstöðu og að málið hafi verið sent til umhverfis- og auðlindaráðherra.

7. Drög að auglýsingu.

Í kjölfar samráðsfunda semur Umhverfisstofnun drög að friðlýsingarskilmálum í samráði við samstarfshóp. Um efni auglýsingar er fjallað í 40. gr. laga nr. 60/2013 um náttúruvernd. Þar segir að í auglýsingu skuli gera grein fyrir markmiði með friðlýsingu, þeim náttúruminum sem stefnt er að því að varðveita og verndargildi þeirra. Þá skal auglýsingu fylgja kort sem sýnir hnitsetta afmörkun svæðisins. Við afmörkun svæðis skal taka mið af markmiði friðlýsingarinnar. Ef um er að ræða verndarsvæði í hafi skal jafnframt tiltaka hvort friðlýsingin nái til hafsbots, lífríkis og/eða vatnsbols. Í auglýsingunni skal gera grein fyrir því hvernig friðlýsingin stuðli að því að ná markmiðum laganna og eftir atvikum uppfylla skuldbindingar Íslands samkvæmt alþjóðasamningum. Innan þeirra marka sem hverjum friðlýsingarflokki eru heimilt að kveða nánar á um takmarkanir sem leiðir af friðlýsingunni, m.a. á umferðarrétti, notkun veiðiréttar og framkvæmdum. Heimilt er að kveða á um að afla skuli leyfis Umhverfisstofnunar til athafna og framkvæmda sem áhrif geta haft á verndargildi viðkomandi svæðis og um heimild stofnunarinnar til að setja skilyrði fyrir slíkum leyfum ef það er nauðsynlegt til að tryggja að markmið verndunarinnar náist. Setja má mismunandi reglur fyrir einstaka hluta friðlýsts svæðis. Í auglýsingu skal því eftirfarandi koma fram:

- Samkvæmt hvaða friðlýsingarflokki friðlýst er skv. lögum nr. 60/2013 um náttúruvernd og flokkunarkerfi IUCN.
- Markmið friðlýsingar.
- Hvaða náttúruminjar er ráðgert að varðveita og hver eru verndargildi þeirra.
- Ef um er að ræða verndarsvæði í hafi skal tiltaka hvort friðlýsingin nái til hafsbots, lífríkis og/eða vatnsbols.
- Hvernig stuðlar friðlýsingin að því að ná markmiðum náttúruverndarlaga og eftir atvikum uppfylla skuldbindingar Íslands samkvæmt alþjóðasamningum.
- Umgengnisreglur fyrir svæðið.
- Ákvæði um landnotkun og mannvirkjagerð.
- Hnitsett kort, alla jafna unnið af Landmælingum Íslands samkvæmt beiðni frá ábyrgðarmanni máls.

Samráð skal haft við teymi starfsleyfa og umsagna og teymi náttúruverndar norður eða teymi þjóðgarðs og náttúruverndar suður við vinnslu friðlýsingaskilmála áður en auglýst er. Einnig skal kalla eftir álitum umhverfis- og auðlindaráðuneytis og annarra eftir því sem við á, áður en tillagan er auglýst opinberlega. Sé svæðið sem um ræðir þjóðlenda skal leita álitis forsætisráðuneytis áður en tillagan er auglýst opinberlega. Einnig skal haft samráð við Ríkiseignir sé svæðið sem um ræðir ríkisjörð.

8. Kynning á auglýsingu.

Þegar fyrir liggur samþykki landeigenda og sveitarfélags fyrir framlögðum drögum að friðlýsingarskilmálum og mörkum svæðisins gerir ábyrgðarmaður máls auglýsingu sem birt er á heimasíðu Umhverfisstofnunar, í staðarblöðum, á heimasíðu sveitarfélags og eftir atvikum í miðli sem kemur út á landsvísu. Á sama tíma óskar ábyrgðarmaður máls eftir því að umsjónarmaður heimasíðu setji upp form á heimasíðu svæðisins þannig að allir hafi kost á að senda inn athugasemdir. Frestur til að gera athugasemdir við fyrirhugaða friðlýsingu skal vera 3 mánuðir.

9. Vinna við stjórnunar- og verndaráætlun.

Samhliða kynningarferli skal hefja vinnu við gerð stjórnunar- og verndaráætlunar sbr. verkferil þar um. Samkvæmt lögum nr. 60/2013 um náttúruvernd skal tillaga að stjórnunar- og verndaráætlun liggja fyrir innan 12 mánaða frá gildistöku friðlýsingar.

10. Unnið úr athugasemdum.

Ábyrgðarmaður máls ber ábyrgð á að vinna úr og svara öllum athugasemdum sem berast á

kynningartíma í samráði við samstarfshóp. Öllum athugasemdum og ábendingum er svarað, ýmist með bréfum eða með greinargerð.

11. Lokaútgáfa friðlýsingarskilmála send til ráðuneytis.

Lokaútgáfa friðlýsingarskilmála sem samþykkt hefur verið af landeiganda/eigendum, sveitarfélagi og öðrum eftir því sem við á (forsætisráðuneyti þegar um er að ræða Þjóðlendur), ásamt skilabréfi þar sem ferli málsins er lýst og málinu vísað til umhverfis- og auðlindaráðherra til ákvörðunar, er sent til umhverfis- og auðlindaráðuneyti. Allar athugasemdir sem bárust skulu fylgja skilabréfi ásamt svörum Umhverfisstofnunar við þeim.

12. Staðfesting friðlýsingar.

Umhverfis- og auðlindaráðherra staðfestir friðlýsingar. Ábyrgðarmaður máls tekur þátt í undirbúningi undirritunarathafnar sbr. vinnulýsing þar um ([7 VI - Friðlýsingarathöfn.aspx](#)). Að lokinni staðfestingu friðlýsingar ber umhverfis- og auðlindaráðuneyti ábyrgð á að friðlýsingin sé auglýst í Stjórnartíðindum B. Ritari Umhverfisstofnunar sér um að eigendayfirlýsingar séu þinglýstar.

13. Skráning á staðfestingu friðlýsingar.

Þegar friðlýsing hefur verið staðfest setur umsjónarmaður heimasíðu upp svæði á heimasíðu Umhverfisstofnunar undir flípanum „friðlýst svæði“ með umfjöllun um svæðið. Ábyrgðarmaður máls ber ábyrgð á að eftirfarandi gögn séu vistuð í þeim gagnagrunni sem er í notkun hverju sinni:

- Eigendaupplýsingar
- Eigendayfirlýsingar
- Lokaskjöl - friðlýsingaskilmálar
- Eignarheimildir
- Heimildir um önnur réttindi
- Upplýsingar um málsnúmer í GoPro.

14. Frágangur á Gopro og máli lokað.

Ábyrgðarmaður máls ber ábyrgð á að loka máli í GoPro og að þar séu undir öll gögn málsins.

Listi yfir mögulega samráðsaðila, aðlagð að hverju tilfelli fyrir sig:

- Minjastofnun Íslands
- Náttúrufræðistofnun Íslands
- Náttúrustofur
- Vatnajökulsþjóðgarður
- Umhverfis- og auðlindaráðuneyti
- Hafrannsóknarstofnun
- Vegagerðin
- Samgöngustofa
- Skógrækt ríkisins
- Landgræðslan
- Skotvís
- Útivistarfélag
- Ferðaskipuleggjendur
- Náttúruverndarsamtök
- Ferðamálasamtök
- Ríkiseignir
- Biskupsstofa
- Ferðamálastofa
- Fiskistofa
- Flugmálastofnun
- Heimsminjanefnd UNESCO
- ISAVIA
- Katla Geopark
- Rannsóknarsetur Háskóla Íslands
- Reykjanes Geopark
- Samstarfsnefnd um málefni Þjóðlendna
- Skipulagsstofnun
- Þjóðgarðurinn Þingvöllum
- Ferðafélag Íslands
- Ferðafélagið Útivist
- Ferðaklúbburinn 4x4
- Fjallahjólbandalagið
- Flugmálafélag Íslands
- Fuglavernd

- Félag hópferðaleyfishafa
 - Félag leiðsögumanna
 - Íslenski Alpaklúbburinn
 - Íslenskir fjallaleiðsögumenn
 - Landeigendur
 - Landeigendafélög
 - Landsamband hestamanna
 - Landsamband hjólréiðamanna
 - Landsamband veiðifélaga
 - Landssamtök landeigenda
 - Landvernd
 - Melrakkasetur Íslands
 - Náttúruverndarsamtök Íslands
 - Samtök ferðaþjónustunnar
 - Samút
 - Slysavarnarfélagið Landsbjörg
 - Rekstraraðilar innan svæðis ef við á
-
-

Efni friðlýsingarskilmála (sjá einnig vinnuskjal umhverfis- og auðlindaráðuneytis):

- Um friðlýsinguna, friðlýsingarflokkur
- Markmið
- Mörk svæðisins
- Verndun jarðminja, gróðurs, dýralífs og menningarminja
- Umferð
- Tjöldun, gisting og umgengni
- Umsjón
- Stjórnunar- og verndaráætlun
- Landnotkun og mannvirkjagerð
- Notkun skotvopna
- Fleira, eftir eðli svæðanna

Flokkar friðlýstra svæða eru eftirfarandi:

- Náttúruvé
- Óbyggð víðerni
- Þjóðgarðar
- Náttúruvætti
- Friðlönd
- Landslagsverndarsvæði
- Verndarsvæði með sjálfbærri nýtingu náttúruauðlinda
- Fólkvangar
- Svæði í verndarflokki rammaáætlunar
- Heil vatnakerfi
- Vistkerfi, vistgerðir og tegundir
- Steindir og steingervingar

Nánari upplýsingar um hvern friðlýsingarflokk má finna í náttúruverndarlögum í greinum 45-53.: <https://www.althingi.is/lagas/148b/2013060.html>

Sé frekari upplýsinga óskað: Hildur Vésteinsdóttir, hildurv@ust.is, s. 822-4036

