





11

Hugtök







## 11. Hugtök

### 11.1 Almenn fræðileg hugtök á sviði náttúruverndar

Í hvítbókinni koma fyrir ýmis almenn fræðileg hugtök á sviði náttúruverndar, bæði lögræðileg hugtök og hugtök náttúrufræðinnar. Hér á eftir verður fjallað um þau helstu í stuttu máli.

Í kafla 2.1.1 er vikið að hugtökunum *náttúra* og *umhverfi*. Þar er vísað til umfjöllunar Páls Skúlasonar heimspekings um þessi hugtök, m.a. um nauðsyn þess að gera skýran greinarmun á þeim. Páll bendir á að *náttúran* sé skapandi afl sem fari sínu fram í veruleikanum óháð manningum. *Umhverfi* mannsins sé hins vegar mótað af athöfnum mannsins og hverfist þannig um hann. Umhverfi sé hin ytri náttúra umsköpuð af tæknilegu valdi mannsins.<sup>232</sup> Á sama hátt verði að gera greinarmun annars vegar á *umhverfisvernd* sem snúist í raun um að vernda manninn í umhverfinu, t.d. með því að tryggja að það sé honum ekki skaðlegt, og hins vegar *náttúruvernd* sem miði að því að vernda náttúruna fyrir manningum.<sup>233</sup> Við undirbúning fyrstu íslensku náttúruverndarlögunna nr. 48/1956 var hugtakið *náttúruvernd* skilgreint á eftirfarandi hátt: „Hugtakið náttúruvernd er mjög víðtækt hugtak og tekur í rýmstu merkingu til verndar á öllum þáttum náttúrunnar, kvikum og dauðum.“<sup>234</sup> Þegar náttúruverndarlög nr. 47/1971 voru sett var litið svo á að markmiðsákvæði 1. gr. þeirra fæli jafnframt í sér skilgreiningu á hugtakinu *náttúruvernd*.<sup>235</sup> Þessi ákvæði eru að miklu leyti óbreytt í 1. gr. núgildandi náttúruverndarlaga.<sup>236</sup>

Í umfjöllun um náttúru og náttúruvernd er greint á milli hugtakanna *villt náttúra* og *hálf-villt náttúra*. Þessi hugtök koma einnig fyrir í athugasemdum við þær greinar sem nefndin hefur lagt til að kæmu í stað 41. gr. náttúruverndarlaga en í kafla 17.6.2 er gerð grein fyrir þeim. Nefndin hefur gengið út frá þeirri skýringu hugtakans *villt náttúra* að þar sé um að ræða náttúru sem ekki hefur orðið fyrir merkjanlegum áhrifum af íhlutun mannsins og þar sem náttúrulegir ferlar ráða öllu eða mestu um byggingu og starfsemi vistkerfa. Til villtrar náttúru Íslands teljast öll svæði í óbyggðum hvort sem þar er sumarþingur eða ekki, og svo

232 Páll Skúlason: *Umhverfing*. Reykjavík 1998, bls. 34–35.

233 Sama heimild, bls. 42.

234 *Alpt. 1956*, A-deild, bls. 854.

235 *Alpt. 1969*, A-deild, bls. 1996.

236 Í náttúruverndarlögum nr. 44/1999 var þó gerð ein veigamikil breyting á 1. mgr. 1. gr. Í eldri lögum sagði að tilgangur laganna væri að stuðla að samskiptum manns og náttúru þannig að hvorki spillist líf eða land né mengist sjór, vatn eða andrúmsloft. Þessu var breytt þannig að í núgildandi lögum er talað um samskipti manns og umhverfis. Það var umhverfisnefnd sem lagði breytinguna til með þeim rökum að telja verði að maðurinn sé hluti af náttúrunni. Sjá 123. lþ. 1998–1999, 528. mál, þskj. 1111.



Í Vonarskarði, Vatnajökulsþjóðgarði.

svæði á láglendi þar sem beitarálag er lítið og önnur áhrif mannsins lítil sem engin. Hugtakið *hálf-villt náttúra* vísar til náttúru þar sem þau ferli sem ráða mestu um byggingu og starfsemi vistkerfa mótast að hluta af beinni íhlutun og athöfnum mannsins en hún heldur engu að síður mörgum upprunalegum einkennum. Orðið *hálf-villt náttúra* er hér notuð í sama skilningi og *semi-natural* í ensku. Hálf-villt náttúra liggur einhvers staðar á milli upphaflegs, náttúrulegs vistkerfis og paulræktaðs lands, svo sem kornakra. Miðað við paulræktuð svæði einkenndist hálf-villt náttúra af því að þær tegundir sem einkenndu upphafleg vistkerfi eru að hluta eða að miklu leyti til staðar, líffræðileg fjölbreytni er meiri og jarðvegseiginleikar, yfirbragð og starfsemi vistkerfisins er miklu minna mótað af íhlutun mannsins.

Orðið *vernd* merkir í íslensku máli vörn, skjól eða hlíf en orðið *verndun* það að veita vörn eða vernd.<sup>237</sup> Orðin koma meðal annars fyrir í markmiðsákvæðum 1. gr. náttúruverndarlaga en þar segir í 2. mgr. að lögin eigi að tryggja eftir föngum þróun íslenskrar náttúru eftir eigin lögmálum, en *verndun* þess sem þar er sérstætt eða sögulegt. Í 3. mgr. greinarinnar segir m.a. að lögin eigi að stuðla að *vernd* og nýtingu auðlinda á grundvelli sjálfbærrar þróunar.

Samkvæmt lögfræðiorðabók<sup>238</sup> felur hugtakið *fríðlýsing* í sér „[opinbera] verndarráðstöfun til að vernda umhverfi og náttúru sem varða almenning miklu“. Hún hefur í för með sér tiltekin höft á eignarrétti þeirra sem þurfa að þola fríðlýsingu á eignum sínum.<sup>239</sup> Réttaráhrif fríðlýsingar geta þó verið mismunandi og fer það eftir ákvæðum einstakra fríðlýsinga hvaða takmarkanir þær hafa í för með sér fyrir landeigendur, aðra rétthafa og almenning. Í VII. kafla náttúruverndarlaga er fjallað um fríðlýstar náttúruminjar og geta þær fallið í fimm flokka, þjóðgarða, fríðlönd, náttúruvætti, fólkvanga og svo flokk lífvera, búsvæða, vistgerða og vistkerfa. Í kaflanum eru einnig ákvæði um málsmeðferð sem fylgt skal við fríðlýsingu svo og um þá þætti sem ákvörðun um fríðlýsingu skal taka til. Hugtakið fríðlýsing er einnig notað í þjóðminjalögum nr. 107/2001 um opinbera ráðstöfun til verndar fornminjum. Í náttúruverndarlögum er orðið *fríðlýsing* einnig notað um hið eiginlega fríðlýsingarskjal, þ.e. ákvörðun um fríðlýsingu og ákvæði hennar, sbr. 60. gr. Um fríðlýsingu er sérstaklega fjallað í 14. og 15. kafla hvítbókarinnar, sbr. og kafla 6.3.

Orðið *fríðun* er oftast notað í svipaðri merkingu og fríðlýsing, þ.e.a.s. það að fríða eitthvað formlega.<sup>240</sup> Það kemur m.a. fyrir í 1. mgr. 39. gr. náttúruverndarlaga þar sem fjallað er um *fríðunar*- og uppgræðsluáðgerðir til að vernda skóga og önnur gróðursamfélög, sbr. einnig i-lið 2. mgr. 6. gr. laganna. Hugtakið fríðun er notað í skógræktarlögum nr. 3/1955,<sup>241</sup> og í lögum nr. 64/1994 um vernd, fríðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum.<sup>242</sup> Ákvörðun um fríðun samkvæmt þessum lögum er þó annars eðlis en fríðlýsing samkvæmt VII. kafla náttúruverndarlaga.

Hugtakið *almannahagsmunir* hefur mikla þýðingu enda réttlætast ýmsar almennar takmarkanir á eignarrétti manna sem lög kveða á um af hagsmunum almennings. Um þetta er m.a. fjallað í kafla 15.4. Hugtakið er ekki beinlínis skýrt í lögfræðiorðabók en þó segir þar að almannahagsmunir geti verið lögmætt mark-

237 *Íslensk orðabók*. Mördur Árnason ritstýrði. Edda, Reykjavík 2002, bls. 1732.

238 *Lögfræðiorðabók með skýringum*. Bókaútgáfan Codex og Lagastofnun Háskóla Íslands, Reykjavík 2008.

239 *Lögfræðiorðabók*, bls. 147. Það vekur athygli að hér er bæði vísað til verndar umhverfis og náttúru.

240 *Lögfræðiorðabók*, bls. 148.

241 Sbr. 14. gr.: Á land það, sem Skógrækt ríkisins hefur til fríðunar og skógræktar, má ekki beita búfé.

242 Í 1. gr. laga nr. 64/1994 er hugtakið fríðun skýrt þannig: „Bann við veiðum og öðrum aðgerðum sem geta aukið vanhöld eða dregið úr viðkomu dýra af tiltekinni tegund. Þegar rætt er um fríðun tekur hún einnig til eggja og hreiðra þeirra fugla sem njóta algerrar eða tímabundinnar fríðunar.“

mið lagasetningar sem takmarki mannréttindi.<sup>243</sup> Í tillögum Vatnalaganefndar sem settar eru fram í skýrslu nefndarinnar frá september 2008 segir m.a. um hugtakið almannahagsmuni:

Erfitt er að telja með tæmandi hætti upp alla þá hagsmuni sem felldir verða undir hugtakið almannahagsmunir. Telur Vatnalaganefnd ljóst að hugtakið verði ekki túlkað þröngt heldur verði felldir undir það allir þeir hagsmunir sem hafa umtalsverða samfélagslega þýðingu, t.d. vernd náttúru og lífríkis, aðgengi almennings að náttúrunni, umferðarréttur, verndun menningarminja, svo og hagsmunir komandi kynslóða. Er þessi skilningur í takt við skýringu hugtaksins í norrænum rétti.<sup>244</sup>

*Almannaréttur* skipar stóran sess í náttúruverndarlöggjöf á Íslandi og er um hann fjallað í III. kafla náttúruverndarlaga nr. 44/1999. Hugtakið er þó ekki skýrt sérstaklega í lögnum. Samkvæmt lögfræðiorðabók er *almannaréttur* talinn vera sá réttur sem almenningi er áskilinn til frjálsra afnota af landi og landsgæðum, til farar um land og vötn o.fl. samkvæmt ákvæðum í náttúruverndarlögum.<sup>245</sup> Merking hugtaksins er svipuð á hinum Norðurlöndunum, þ.e. að með almannarétti sé átt við rétt almennings til náttúrunnar, til að fara um landið, þar með talið um skóga og vötn, og dvelja þar, óháð því hvernig eignarhaldi viðkomandi landsvæðis er háttað. Einnig að nýta gæði náttúrunnar, t.d. jurtir, ber og sveppi. Í öllum löndunum er jafnframt viðurkennt að almannaréttinum fylgi skylda til að sýna aðgæslu og tillitsemi. Um almannarétt er sérstaklega fjallað í 19. kafla hvítbókarinnar. Hugtakið *útilífsréttur* hefur verið notað í sömu merkingu og hugtakið *almannaréttur*.<sup>246</sup>

Hugtakið *útvist* tengist almannaréttinum og er einnig notað í náttúruverndarlögum þar sem fjallað er um markmið með stofnun fólkvanga, sbr. 1. mgr. 55. gr. Þá segir í 3. mgr. 39. gr. að Umhverfisstofnun skuli ásamt Skógrækt ríkisins vinna að verndun og eftirliti með náttúrulegum birkiskógum og skógum til *útvistar*. Að lokum eru sérstök ákvæði um útvistarsvæði í 70. gr. laganna. Nefndin hefur gengið út frá þeirri merkingu hugtaksins *útvist* að það eigi við um för um landið án hjálpar vélknúinna farartækja og dvöl úti undir beru lofti þar sem maðurinn er í náinni snertingu við landið sem farið er um, sjá nánar kafla 19.4.1.

Hugtakið *sjálfbær þróun* var fyrst skilgreint í skýrslu sem samin var árið 1987 undir forystu Gro Harlem Brundtland, fyrrum forsætisráðherra Noregs, *Sameiginleg framtíð okkar (Our Common Future)*. Þar var hugtakið skýrt þannig að sjálfbær væri sú þróun sem fullnægir þörfum samtíðarinnar án þess að skerða möguleika komandi kynslóða til að fullnægja sínum þörfum. Hugmyndin um sjálfbæra þróun hefur síðan verið útfærð nánar, m.a. í reglum Ríó-yfirlýsingarinnar. Hugtakið sjálfbær þróun kemur fyrir í 3. mgr. 1. gr. náttúruverndarlaga nr. 44/1999. Segir þar m.a. að lögin eigi að [...] stuðla að vernd og nýtingu auðlinda á grundvelli *sjálfbærrar þróunar*.<sup>247</sup> Jafnan er litið svo á að með sjálfbærri nýtingu auðlinda sé leitast við að tryggja jafnvægi milli þriggja grundvallandi þátta, þ.e. efnahagslegrar og samfélagslegrar þróunar og verndar náttúrunnar. Í kafla 5.2 hér að framan er fjallað um stefnumörkun um sjálfbæra þróun í íslensku samfélagi.

243 Lögfræðiorðabók, bls. 16.

244 Skýrsla Vatnalaganefndar ásamt ritgerðum, álitum og öðru efni sem nefndin hefur aflað. Iðnaðarráðuneytið september 2008, bls. 166.

245 Lögfræðiorðabók, bls. 16.

246 Lögfræðiorðabók, bls. 465.

247 Ákvæðinu var bætt í 1. gr. við setningu náttúruverndarlaga nr. 44/1999 en það er þó ekki skýrt sérstaklega í frumvarpi því er varð að þeim lögum.



Mosabreiður við Kamba austan Skaftár,  
Vatnajökulsþjóðgarði.

Í samningnum um líffræðilega fjölbreytni er lykilhugtakið, *líffræðileg fjölbreytni*, skilgreint á eftirfarandi hátt:

Í samningi þessum: [m]erkir „líffræðileg fjölbreytni“ breytileika meðal lífvera frá öllum uppsprettum, þar með talin meðal annars vistkerfi á landi, í sjó og vötnum og þau vistfræðilegu kerfi sem þær eru hluti af: þetta nær til fjölbreytni innan tegunda, milli tegunda og í vistkerfum.<sup>248</sup>

Með öðrum orðum spannar líffræðileg fjölbreytni alla lífandi náttúru, einingarnar sem hún er byggð úr, birtingarformin sem hún tekur og þá lífrænu og ólífrænu ferla sem móta hana.<sup>249</sup> Ekki er sérstaklega vísað til líffræðilegrar fjölbreytni í náttúruverndarlögum nr. 44/1999 og hugtakið er ekki skýrt þar. Í tillögum nefndarinnar að breytingum á 41. gr. náttúruverndarlaga í frumvarpsdrögum sem hún afhenti ráðherra í árslok 2010 er vísað til hugtaksins.<sup>250</sup> Í samræmi við það taldi nefndin eðlilegt að það yrði skilgreint í náttúruverndarlögum og lagði til eftirfarandi skilgreiningu:

Breytileiki meðal lífvera á öllum skipulagsstigum lífs, þar með talin öll vistkerfi á landi, í sjó og ferskvatni og vistfræðileg tengsl þeirra. Hugtakið nær til fjölbreytni innan tegunda, milli tegunda og í vistkerfum.

Eins og sjá má er skýringin byggð á skilgreiningu samningsins um líffræðilega fjölbreytni.<sup>251</sup> Í kafla 4.2 í hvítbókinni er fjallað um samninginn um líffræðilega fjölbreytni og í kafla 5.3 um stefnumörkun Íslands um framkvæmd samningsins og framkvæmdaáætlun um líffræðilega fjölbreytni.

## 11.2 Önnur lykilhugtök á sviði náttúruverndar

### 11.2.1 Inngangur

Í kafla 11.1 er fjallað um ýmis almenn fræðileg hugtök á sviði náttúruverndar. Ýmis önnur hugtök eru þýðingarmikil og nauðsynlegt að gera skilmerkilega grein fyrir þeim í lögum eða eftir atvikum í lögskýringargögnum. Það er vegna þess að réttaráhrif tiltekinna lagaákvæða geta verið háð merkingu og skýringu þessara hugtaka.

248 „Biological diversity“ means the variability among living organisms from all sources including, inter alia, terrestrial, marine and other aquatic ecosystems and the ecological complexes of which they are part; this includes diversity within species, between species and of ecosystems.

249 *Líffræðileg fjölbreytni. Stefnumörkun Íslands um framkvæmd Samningsins um líffræðilega fjölbreytni*. Reykjavík 2008, bls. 6.

250 Nefndin lagði einnig til að hugtökin ágeng framandi lífvera, framandi lífverur, innflutningur lífandi lífvera yrðu skilgreind í náttúruverndarlögum. Nánar er fjallað um þessar tillögur nefndarinnar í kafla 17.6.2.

251 Hugtakið er einnig skýrt í 4. gr. laga um erfðabreyttar lífverur nr. 18/1996 og er skýringin svohljóðandi: „Líffræðileg fjölbreytni nær eins og hugtakið lífríki til allrar lífandi náttúru, eininganna sem hún er gerð úr og birtingarforma hennar. Líffræðileg fjölbreytni spannar náttúrulegan og manngerðan breytileika á öllum skipulagsstigum lífsins, frá erfðavísnum og tegundum til vist- og lífkerfa.“

Í þessum kafla er fjallað um hugtök sem nefndin telur ástæðu til að skýra í lögum eða að lágmarki gera glögga grein fyrir í lögskýringargögnum. Sum þessara hugtaka eru skýrð í núgildandi náttúruverndarlögum en önnur ekki. Í töflum eru tilgreindar skýringar hugtakanna í náttúruverndarlögum, öðrum lögum og í alþjóðasamningum til að auðvelda samanburð.

### 11.2.2 Afréttur, eignarland og þjóðlenda

| Hugtök     | Lagagreinar   | Skilgreining   |
|------------|---|--|
| Afréttur   | Lög um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta, nr. 58/1998, 1. gr.<br>Jarðalög nr. 81/2004, 2. gr.<br>Lög um lax- og silungsveiði, nr. 61/2006, 3. gr. | Landsvæði utan byggðar sem að staðaldri hefur verið notað til sumarbeitar fyrir búfé.  |
| Eignarland | Þjóðlendulög, 1. gr.<br>Jarðalög, 2. gr.<br>Náttúruverndarlög nr. 44/1999, 3. gr.   | Landsvæði sem er háð einkaeignarrétti þannig að eigandi landsins fer með öll venjuleg eignarráð þess innan þeirra marka sem lög segja til um á hverjum tíma. |
| Þjóðlenda  | Þjóðlendulög, 1. gr.<br>Jarðalög, 2. gr.<br>Náttúruverndarlög, 3. gr.<br>Lax- og silungsveiðilög, 3. gr.  | Landsvæði utan eignarlanda þó að einstaklingar eða lögaðilar kunni að eiga þar takmörkuð eignarréttindi.   |

Eins og fram kemur í töflunni hér að framan eru hugtökin *afréttur*, *eignarland* og *þjóðlenda* nú þegar skilgreind í 3. gr. laga um náttúruvernd. Efnislega byggja þessar skilgreiningar á þeirri flokkun landsvæða sem þjóðlendulög kveða á um og er því eðlilegt að þær séu samræmdar í lögum. Rétt er að hafa í huga að hugtakið *afréttur* er ekki lengur notað sem lýsing á ákveðnu eignarformi lands heldur vísar það til tiltekinnar nýtingar. Þannig getur land sem telst afréttur ýmist verið þjóðlenda eða eignarland þó hið fyrrnefnda sé algengara. Í náttúruverndarlögum er hugtakið *afréttur* notað í 1. mgr. 24. gr. þar sem kveðið er á um heimild almennings til tínslu berja, sveppa, fjallagrasa og jurta í þjóðlendum og afréttum. Sérstakt ákvæði er svo um rétt til tínslu í eignarlöndum í 2. mgr. greinarinnar. Með vísan til þess sem að framan segir um eignarhald afrétta væri eðlilegt að binda heimild samkvæmt 1. mgr. 24. gr. eingöngu við þjóðlendu í nýjum náttúruverndarlögum.

Hugtakið *þjóðlenda* er notað í náttúruverndarlögum einkum í tengslum við almennaréttinn. Almenningi er t.d. heimilt að setja niður hefðbundin viðlegutjöld við alfaraleið í óbyggðum, hvort sem er á eignarlandi eða þjóðlendu, og að setja niður göngutjöld utan alfaraleiðar, sbr. 20. gr. laganna.

Hugtakið *eignarland* er skýrt á sama veg í náttúruverndarlögum, þjóðlendulögum og jarðalögum, sbr. töfluna hér að ofan. Víðtækari skilgreiningu er hins vegar að finna í lögum um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu og lax- og silungsveiðilögum og er hún svohljóðandi:

Landsvæði, þar með talið innan netlaga í stöðuvötnum og sjó, sem er háð einkaeignarrétti þannig að eigandi landsins fer með öll venjuleg eignarráð þess innan þeirra marka sem lög segja til um á hverjum tíma.



Í þessu sambandi bendir nefndin á að fræðimenn hafa ekki verið á einu máli um hvort líta skuli á netlög, sem fylgja landareignum, sem hluta af landareigninni þannig að þau séu undirorpin beinum eignarrétti eða hvort fasteignareigandinn eigi aðeins einstök, tilgreind réttindi innan þeirra.<sup>252</sup> Hefur þá verið bent á að landeigendum hafi alls ekki með ótvíræðum hætti verið játaður beinn eignarréttur yfir netlögum hvorki í lögum né í dómaframkvæmd. Um þetta atriði er t.d. fjallað í hæstaréttardómi frá 1996 (H. 1996:2518) þar sem segir m.a.:

Af fornlögum verður ekki ráðið, að netlög í sjó hafi verið talin háð sömu eignarráðum fasteignareiganda og landið fyrir ofan. Með síðari tíma löggjöf hafa eigendum fasteigna ekki heldur verið veittar allar sömu eignarheimildir yfir netlögum í sjó, sem þeir njóta yfir fasteignum, er að þeim liggja.

Í ljósi þessa er það afstaða nefndarinnar að skilgreining nógildandi náttúruverndarlaga á hugtakinu eignarland eigi að vera óbreytt í nýjum lögum.

### 11.2.3 Búsvæði, vistgerð og vistkerfi

| Hugtök  | Laga- og samningsgreinar  | Skilgreiningar   |
|---------|---|--|
| Búsvæði | <i>Náttúruverndarlög</i> , 3. gr.   | Þeir staðir eða svæði þar sem tegund getur þrífist.  |
|         | <i>Lög um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum</i> , nr. 64/1994, 1. gr. | Svæði sem villt dýr nota sér til framfærslu og viðkomu, svo sem varplönd og fæðusvæði, eða sem farleið.  |
|         | <i>Samningur um líffræðilega fjölbreytni</i> , 2. gr.   | „Habitat“ means the place or type of site where an organism or population naturally occurs. „búsvæði“ [merkir] svæði eða gerð svæðis þar sem lífverur eða stofn er að finna af náttúrulegum ástæðum. |
|         | <i>Vistgerðatilskipun</i> ESB, 1. gr.   | Habitat of a species means an environment defined by specific abiotic and biotic factors, in which the species lives at any stage of its biological cycle.   |

|          |  |   |
|----------|--|---|
| Vistgerð | <i>Náttúruverndarlög</i> , 3. gr.                    | Staðir eða svæði með ákveðnum einkennum, t.d. hvað varðar gróður- og dýralíf, jarðveg og loftslag.  |
|          | <i>Norsk lög um fjölbreytni náttúrunnar</i> , 3. gr. | Naturtype: ensartet type natur som omfatter alle levende organismer og de miljøfaktorene som virker der, eller spesielle typer naturforekomster som dammer, åkerholmer eller lignende, samt spesielle typer geologiske forekomster; |
|          | <i>Vistgerðatilskipun</i> ESB, 1. gr.                | Natural habitats means terrestrial or aquatic areas distinguished by geographic, abiotic and biotic features, whether entirely natural or semi-natural;   |

Í samræmi við áherslu á vernd líffræðilegrar fjölbreytni hefur á undanförunum áratugum verið unnið að því að þróa flokkunarkerfi til að greina þau svæði sem mikilvægt er að vernda vegna auðugs eða sérstaks lífríkis og auðvelda þannig

252 Sjá hér t.d. Þorgeir Örlygsson: *Kaflar úr eignarrétti*. Reykjavík 1998, bls. 75–77, og einnig Ólafur W. Stefánsson, Stefán Már Stefánsson og Tryggvi Gunnarsson: *Samningurinn um evrópska efnahagssvæðið og fasteignir á Íslandi*. Reykjavík 1992, bls. 84.

ákvarðanatöku um náttúruvernd og aðra nýtingu lands.<sup>253</sup> Hugmyndafræðin að baki þessari vinnu byggir á vistfræði þar sem hugtakið *búsvæði* (e. *habitat*) er lagt til grundvallar. Búsvæði hefur hins vegar verið skilgreint með nokkuð mismunandi hætti, bæði t.d. sem svæði þar sem tegund lifir eða fær þrifist<sup>254</sup> eða svæði sem er líffræðilega og eðlisfræðilega einsleitt en er ekki endilega bundið við eina ákveðna tegund.<sup>255</sup> Sú skilgreining sem sett er fram í 3. gr. náttúruverndarlaga tekur mið af þeirri fyrrnefndu. Þar sem erfitt er að afmarka einstök búsvæði í reynd hefur flokkun lands vegna náttúruverndar á síðari árum byggst á einingum sem kallast *vistgerðir* (e. *habitat type* og *natural habitats*).<sup>256</sup> Hugtakið *vistgerð* hefur nokkuð víðari merkingu en búsvæði og hefur verið skýrt þannig að *vistgerð* sé samsafn þeirra búsvæða sem hafa svipaða eiginleika hvað varðar yfirbragð eða útlit og hafa að geyma svipuð samfélög plantna og dýra.<sup>257</sup> Skilgreining náttúruverndarlaga tekur mið af þessu, þ.e. staðir eða svæði með ákveðnum einkennum, t.d. hvað varðar gróður- og dýralíf, jarðveg og loftslag. Dæmi um *vistgerðir* eru rústamýravist, breiskjuhraunavist og melavist.

Orðskýringar á hugtökunum *vistgerð* og *búsvæði* komu inn í náttúruverndarlög með lögum nr. 140/2001 sem breyttu núgildandi lögum. Segir í athugasemdum með frumvarpi því er varð að þeim lögum að hugtakið *búsvæði* hafi upphaflega verið látið ná yfir *vistgerðir* og *búsvæði* en nú séu þessi hugtök aðgreind og skilgreind sérstaklega. Rétt þyki því að hugtökin verði skilgreind í lögnum og að notkun þeirra verði færð til samræmis við orðanotkun stofnana hér á landi á sviði náttúrufræða og til samræmis við orðanotkun í alþjóðasamningum og alþjóðavinnu.<sup>258</sup>

Búsvæðavernd tengist beint vernd lífvera og miðar að því að tryggja þeim öruggt athvarf og líffskilyrði. Í 3. tölul. 1. mgr. 53. gr. náttúruverndarlaga er kveðið á um heimild til að friðlýsa lífverur, búsvæði þeirra, *vistgerðir* og *vistkerfi* sem miklu skiptir frá vísindalegu, náttúrufræðilegu eða öðru menningarlegu sjónarmiði að ekki sé raskað, fækkað eða útrýmt. Eins og fram kemur í töflunni hér að ofan er hugtakið *búsvæði* einnig skilgreint í lögum um vernd, friðun og veiði villtra fugla og villtra spendýra. Sú skilgreining tekur í samræmi við efni laganna einungis til svæða sem villtir fuglar og villt spendýr nota og tengist vernd þeirra dýra. Hugtakið hefur hins vegar víðtækari merkingu í náttúruverndarlögum og tekur til búsvæða allra tegunda, þ.m.t. plantna og dýra. Telur nefndin að skilgreining hugtakanna *búsvæði* og *vistgerð* ætti að haldast óbreytt í náttúruverndarlögum.



Búsvæði brekkubobba.

| Hugtak    | Skilgreining   |
|-----------|--|
| Vistkerfi | Safn allra lífvera er hafast við í afmörkuðu rými af tiltekinni gerð, ásamt öllum verkunum og gagnverkunum meðal lífveranna og tengslum þeirra við lífræna jafnt sem ólífræna umhverfisþætti sem tilheyra kerfinu, svo sem loft, vatn, jarðveg og sólarljós. |

253 Sjá hér nánar kafla 13 um mat á verndargildi og verndarþörf.

254 Abercrombie, M., C.J. Hickman og M.L. Johnson 1966. *A Dictionary of Biology*. Penguin Reference Books, London; Krebs, C. J. 1985. *Ecology: the experimental analysis of distribution and abundance*. Harper and Row, New York.

255 Blondel, J. 1979. *Biogéographié et ecologie*. Paris, New York, Masson; Blondel, J. 1995. *Biogéographié. Approché ecologique et évolutive*. Paris, New York, Masson. Hunter (1996) lýsir búsvæði hins vegar sem eðlisfræðilegu og líffræðilegu umhverfi einstaklings, stofns, tegundar eða jafnvel hóps tegunda, sjá Hunter, M. L. 1996. *Fundamentals of Conservation Biology*. Blackwell Science, Cambridge, Massachusetts.

256 Sjá hér t.d. *vistgerðatilskipun* ESB: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31992L0043:EN:NOT>

257 Devilliers, P. og J. Devilliers-Terschuren 1996. *A classification of Palaearctic habitats*. Council of Europe. Nature and environment, No 78.

258 127. Íp. 2001–2002, 159. mál, þskj. 160.



Vatnshamravatn og búsvæðavernd í Andakíl.

Hugtakið *vistkerfi* kemur fyrir í nokkrum greinum náttúruverndarlaga en hugtakið er þó ekki skilgreint sérstaklega í lögnum. Samkvæmt 37. gr. njóta tiltekin vistkerfi sérstakrar verndar, þ.e. votlendisvistkerfi. Eins og áður segir falla vistkerfi undir þann flokk friðlýstra náttúruminja sem fjallað er um í 3. tölul. 1. mgr. 53. gr. laganna. Vistkerfi (e. ecosystem) má skilgreina sem safn allra lífvera er hafast við í afmörkuðu rými af tiltekinni gerð, ásamt öllum verkunum og gagnverkunum meðal lífveranna og tengslum þeirra við lífræna jafnt sem ólífræna umhverfispætti sem tilheyrja kerfinu, svo sem loft, vatn, jarðveg og sólarljós.

Vistkerfishugtakið tekur þannig bæði til þess sem er lífandi í kerfinu og líflaust, hvort sem hið líflausa er lífrænt eða ekki. Tengsl milli þátta í vistkerfum eru oft afar flókin og erfitt getur verið að átta sig á ferli og umfangi sumra þeirra. Einn mikilvægasti undirstöðupátturinn í vistkerfishugtakinu er hringrás efna og flæði orku milli fæðuþrepa í fæðuvef viðkomandi kerfis. Iðulega er greint á milli þriggja megingerða vistkerfa; þurrlandis- (e. terrestrial), sjávar- (e. marine) og vatnavistkerfa (e. aquatic). Vistkerfi geta verið af ýmsum stærðum, allt frá litlum votlendisvistkerfum á borð við mógröf, til stórra vatnavistkerfa á borð við Þingvallavatn. Mikilvægi vistkerfishugtaksins hefur vaxið í alþjóðlegri náttúruvernd undanfarna 2–3 áratugi. Þetta má rekja að miklu leyti til vaxandi skilnings á margvíslegu þjónustuhlutverki vistkerfa sem eru mannum lífsnauðsynleg, svo sem framleiðslu súrefnis og fæðu.

*Votlendi eru* dæmi um vistkerfi en orðið er notað sem samheiti yfir vistkerfi á mörkum þurrlandis og vatna eða sjávar.<sup>259</sup> Þau einkennast af því að vatn er mjög grunnt eða vatnsstaða mjög há og jörð rétt undir vatnsborðinu.<sup>260</sup> Á alþjóðlegum vettvangi er votlendi skilgreint vítt í samræmi við Ramsarsamninginn, þannig að það tekur ekki einungis til mýra, flóa og fenja heldur einnig fallvatna og stöðuvatna, fersks vatns, hálfalts, s.s. sjávarfitja og leira og fjöru og sjávar að 6 m dýpi. Samkvæmt c-lið 1. mgr. 37. gr. náttúruverndarlaga njóta mýrar og flóar, 3 hektarar að stærð eða stærri, sérstakrar verndar. Í frumvarpi því sem nefnd um endurskoðun náttúruverndarlaga skilaði ráðherra í desember 2010 er m.a. lagt til að vernd greinarinnar nái til votlendis, svo sem hallamýra, flóa, flæðimýra, rústamýra, 10.000 m<sup>2</sup> að flatarmáli eða stærri, stöðuvatna og tjarna 1.000 m<sup>2</sup> að flatarmáli eða stærri, og sjávarfitja og leira. Fjallað er um votlendi í 3. kafla hvítbókarinnar, sjá einkum kafla 3.2.3.

#### 11.2.4 Byggð, óbyggðir, þéttbýli og alfaraleið

Hugtökin *byggð* og *óbyggðir* eru ekki skýrð sérstaklega í náttúruverndarlögum. Byggð kemur þó fyrir í skilgreiningu á hugtakinu afréttur, sem er skilgreindur sem landsvæði utan *byggðar* sem að staðaldri hefur verið notað til sumarþeirra fyrir búfé. Hugtakið kemur einkum fyrir í III. kafla laganna um almannarétt og byggja ýmsar reglur kaflans á aðgreiningu landsvæða í byggð og utan byggðar. Þannig

259 Arnþór Garðarsson 1998. Íslensk votlendi. Bls. 13-35 í: *Íslensk votlendi. Verndun og nýting* (ritstj. Jón S. Ólafsson). Háskólaútgáfan, Reykjavík.

260 *Endurheimt votlendis 1996–2006*. Skýrsla votlendisnefndar. Landbúnaðarráðuneytið 2006, bls. 6.

segir t.d. í 1. mgr. 14. gr. að á eignarlandi *í byggð* sé eiganda eða réttihafa heimilt að takmarka eða banna umferð manna og dvöl á afgirtu óræktuðu landi. Hugtakið *óbyggð* er notað í þremur greinum náttúruverndarlaga, þ.e. 6. gr., 19. gr. og 20. gr. Samkvæmt c-lið 2. mgr. 6. gr. er það eitt af hlutverkum Umhverfisstofnunar að hafa eftirlit með umferð og umgengni á svæðum í *óbyggðum* í samvinnu við önnur stjórnvöld. Tengist greinin 19. gr. laganna sem kveður á um heimildir stofnunarinnar til að takmarka umferð eða loka svæðum í *óbyggðum*. Í 2. mgr. 20. gr. er kveðið á um heimild almennings til að setja niður viðlegutjöld í *óbyggðum*. Hugtakið var ekki notað í 20. gr. eins og hún var í upphaflega frumvarpinu en breyting var gerð á greininni í meðförum Alþingis að tillögu umhverfisnefndar. Í nefndaráliti umhverfisnefndar eru hugtök byggð og óbyggð skýrð á svofelldan hátt:

Með *byggð* er átt við byggt svæði eða land, hvort sem er þéttbýlt eða strjálbýlt. [...] Með *óbyggðum* er einkum átt við hálendi eða öræfi þar sem fólk býr ekki að jafnaði og ekki er að finna bústaði eða bæi manna.<sup>261</sup>

Þessi skilgreining hugtaksins *óbyggð* samræmist venjulegri notkun orðsins en samkvæmt Íslenskri orðabók merkið það „óbyggt land, (einkum) hálendi, öræfi“.<sup>262</sup> Það er þó mat nefndarinnar að skýring hugtaksins *óbyggðir* í áðurgreindu nefndaráliti sé of þröng og leggur hún til að hugtakið verði skýrt í náttúruverndarlögum á eftirfarandi hátt:

*Óbyggðir*: Landsvæði þar sem fólk hefur ekki fasta búsetu og þar sem mannvirki tengd búsetu eru ekki til staðar eða eru lítt áberandi.

Nefndin telur að undir hugtakið eigi að falla eyðibygðir þar sem búseta er aflögð þótt ummerki ræktunar megi enn greina í landinu. Þá getur tímabundin búseta, t.d. vegna afmarkaðra framkvæmda eða rannsókna, verið í *óbyggðum*. Samkvæmt þessari skilgreiningu fellur mestallt land ofan 200 m hæðar á Íslandi undir *óbyggðir*, þ.m.t. miðhálendið og fjalllendi utan þess. Einnig myndu falla þar undir eyðibygðir undir 200 m hæð, m.a. á Vestfjörðum og útskögum á Norðurlandi og Austfjörðum. Nefndin leggur jafnframt til að hugtakið byggð verði skilgreint svo: *Byggð*: Þau svæði sem ekki falla undir hugtakið *óbyggðir*.

| Hugtak   | Laga- og samningsgreinar                                    | Skilgreiningar   |
|----------|---|--|
| Þéttbýli | Vegalög nr. 80/2007, 3. gr.<br>Jarðalög nr. 81/2004, 2. gr. | Svæði sem fellur undir skilgreiningu þéttbýlis samkvæmt skipulagslögum.  |
|          | Skipulagslög nr. 123/2010, 2. gr.                           | Þyrping húsa þar sem búa a.m.k. 50 manns og fjarlægð milli húsa fer að jafnaði ekki yfir 200 metra. Afmarka má þéttbýli með öðrum hætti í aðalskipulagi sveitarfélags. |
|          | Umferðarlög nr. 50/1987, 2. gr.                             | Svæði afmarkað með sérstökum merkjum, sem tákna þéttbýli.  |

Hugtakið *þéttbýli* er ekki skilgreint í náttúruverndarlögum en það kemur fyrir í tveimur greinum laganna. Annars vegar í 1. mgr. 17. gr. en þar er kveðið á um bann við akstri vélknúinna ökutækja utan vega. Slíkur akstur er þó heimill á jöklum og á snjó utan vega utan *þéttbýlis* svo fremi sem jörð er snævi þakin og frosin. Sér-

261 123. lj. 1998–1999, 528. mál, þskj. 1111.

262 Íslensk orðabók, bls. 1098.



Fannborg og Mænis í Kerlingarfjöllum.

stök ákvæði um bann við akstri utan vega í þéttbýli er hins vegar að finna í umferðarlögum, sbr. 5. gr. a og er þar jafnframt áréttað að ákvæði laga um náttúruvernd gildi að öðru leyti um akstur utan vega. Af þessu má álykta að líta verði á reglu 5. gr. a umferðarlaga sem sérreglu gagnvart ákvæðum náttúruverndarlaga um akstur utan vega. Í 1. mgr. 43. gr. laganna segir að óheimilt sé að setja upp auglýsingar meðfram vegum eða annars staðar utan *þéttbýlis*. Vegna samspils ákvæða náttúruverndarlaga og umferðarlaga um akstur utan vega er eðlilegt að byggt sé á sömu skilgreiningu orðsins þéttbýli í þessum lögum. Leggur nefndin því til að skýring

umferðarlaga á því verði tekin upp í náttúruverndarlög.

Hugtökin *alfaraleið* og *utan alfaraleiðar* eru notuð í náttúruverndarlögum við afmörkun heimilda til að tjalda. Samkvæmt 1. mgr. 20. gr. er við *alfaraleið* í byggð yfirleitt heimilt að tjalda hefðbundnum viðlegutjöldum til einnar nætur á óræktuðu landi. Við *alfaraleið* í óbyggðum, hvort heldur er á eignarlandi eða þjóðlendu, er heimilt að setja niður hefðbundin viðlegutjöld, sbr. 2. mgr. sömu greinar. *Utan alfaraleiðar*, hvort heldur er á eignarlandi eða þjóðlendu, er heimilt að setja niður göngutjöld nema annað sé tekið fram í sérreglum sem kunna að gilda um viðkomandi landsvæði, sbr. 3. mgr. 20. gr. Orðið *alfaraleið* merkir samkvæmt Íslenskri orðabók *fjölfarin leið*.<sup>263</sup> Í nefndaráliti umhverfisnefndar vegna frumvarps þess sem síðar varð að lögum nr. 44/1999 segir að með ferðum *utan alfaraleiðar* sé átt við ferðir sem ekki þurfi að tengjast vegum eða stígum og geti leiðin legið um holt og móa. Eins og bent er á í kafla 19.4.9 eru þessi hugtök ekki alls kostar skýr og æskilegt að þau yrðu skýrð betur í nýjum lögum.

### 11.2.5 Landslag og víðerni

| Hugtak   | Laga- og samningsgreinar             | Skilgreining  |
|----------|--------------------------------------|---|
| Landslag | <i>Skipulagslög</i> , 2. gr.         | Landslag merkir svæði sem hefur ásýnd og einkenni vegna náttúrulegra og/eða manngerðra þátta og samspils þar á milli. Landslag tekur þannig til daglegs umhverfis, umhverfis með verndargildi og umhverfis sem hefur verið raskað. Undir landslag fellur m.a. þéttbýli, dreifbýli, ósnortin víðerni, ár, vötn og hafsvæði.    |
|          | <i>Evrópski landslags-sáttmálinn</i> | „Landscape“ means an area, as perceived by people, whose character is the result of the action and interaction of natural and/or human factors.<br>„Landslag“ [þýðir] svæði sem ber það með sér í skynjun fólks að vera til orðið af náttúrunnar hendi og/eða með mannlegri íhlutun. ( <i>Opinber þýðing</i> ) <sup>264</sup> |

263 Íslensk orðabók, bls. 24.

264 <http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/heritage/landscape/VersionsConvention/Islandais.pdf>

V. kafli náttúruverndarlaga hefur yfirskriftina landslagsvernd. Kafllinn hefur þó ekki að geyma skýr eða ítarleg ákvæði um slíka vernd og hugtakið *landslag* er ekki skilgreint í lögnum. Landslagið hefur nokkra sérstöðu sem viðfang náttúruverndar því upplifun af landslagi er meira bundin persónulegu, huglægu mati en flestir aðrir þættir náttúrunnar.<sup>265</sup> Í kafla 3.5.1 í hvítbókinni er fjallað um íslenskt landslag og er þar sagt frá *Íslenska landslagsverkefninu* sem m.a. laut að greiningu og flokkun landslags. Á síðasta ári kom út viðamikil skýrsla með niðurstöðum verkefnisins.<sup>266</sup> Fyrsti kafli hennar fjallar um landslagshugtakið. Þar er m.a. bent á að hugtakið eigi margt sameiginlegt með hugtökunum *náttúra* og *umhverfi* en skeri sig samt frá þeim, ekki síst vegna hins sterka persónubundna mats í upplifun, og þar með skilningi og skilgreiningu, á landslagi. Í kaflanum er sagt frá tillögum starfshóps á vegum Skipulagsstofnunar og Umhverfisstofnunar frá árinu 2004 að skilgreiningum á nokkrum lykilhugtökum sem varða landslag, en þær eru eftirfarandi:<sup>267</sup>

*Landslag* er svæði sem fólk skynjar að hafi ákveðin einkenni sem eru tilkomin vegna virkni eða samspils náttúrulegra og/eða mannlegra þátta.

*Landslagsheild* er landslag sem fólk upplifir að sé afmarkað af náttúrulegum (t.d. fjallahringur, fjörður) og/eða menningarlegum þáttum.

*Landslagsvernd* er aðgerð til að varðveita og viðhalda einkennum landslags. Verndunin er viðurkennd vegna menningarlegs gildis og/eða náttúruverndargildis.

Þegar fjallað er um ásýnd umhverfis, svipmót lands eða heildarsvipmót lands er átt við form, útlínur, mynstur eða þá áferð sem landslag hefur ásamt þeim fagurfræðilegu eða menningarlegu áhrifum sem fólk upplifir við að horfa á tiltekið landslag.

*Landslagsgerð* er landslag sem hefur svipuð einkenni svo sem form, útlínur, mynstur, áferð eða þess háttar og/eða svipuð einkenni vegna menningarlegra þátta. Landslagsgerð er ekki háð landfræðilegri staðsetningu.

[*Landslagsflokkun.*] Sú aðgerð að flokka landslag eftir landslagsgerðum sem hafa auðkennanleg einkenni. Í minnisblaðinu kemur fram að ofangreind skilgreining á hugtakinu „landslag“ byggir á skilgreiningu Evrópska landslagssáttmálans.

Starfshópurinn lagði jafnframt til að hugtakið *landslag* yrði skilgreint í náttúruverndarlögum, lögum um mat á umhverfisáhrifum og skipulags- og byggingarlögum. Eins og fram kemur í töflunni hér að ofan hefur hugtakið verið skýrt í nýjum skipulagslögum. Sú skilgreining er hins vegar afar víð og því illa nothæf. Skilgreining starfshópsins er hins vegar þýðing á skýringu evrópska landslagssáttmálans og er það mat nefndarinnar að hún sé mun betri og nákvæmari en hin opinbera þýðing (sjá töfluna hér að ofan). Leggur nefndin til að hún verði lögð til grundvallar í nýjum lögum.

265 Sjá nánar um þetta í kafla 13 um mat á verndargildi og verndarþörf.

266 Þóra Ellen Þórhallsdóttir, Þorvarður Árnason, Hlynur Bárðarson og Karen Pálsdóttir: *Íslenskt landslag. Sjónræn einkenni, flokkun og mat á fjölbreytni*. Háskóli Íslands 2010.

267 Sama heimild, bls. 22.

| Hugtak           | Lagagrein                 | Skilgreining   |
|------------------|---------------------------|--|
| Ósnortið víðerni | Náttúruverndarlög, 3. gr. | 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 gætir beinna ummerkja mannsins og náttúran fær að þróast án álags af mannlegum umsvifum. |

Framangreind skilgreining náttúruverndarlaga á hugtakinu *ósnortið víðerni* var niðurstaða starfshóps sem settur var á laggirnar í kjölfar þess að Alþingi samþykkti árið 1997 þingsályktun um varðveislu ósnortinna víðerna og fól umhverfisráðherra að móta um það stefnu. Í greinargerð starfshópsins kemur fram að rústir og fornminjar, þar sem mjög lítil ummerki eru um mannvist, þurfi ekki að koma í veg fyrir að svæði sé skilgreint sem víðerni. Sama gildi um gangnamannakofa og sæluhús. Akstur skuli hins vegar takmarka eins og frekast er kostur. Að öðru leyti vildi starfshópurinn takmarka víðerni við óbyggt land þar sem maðurinn hefur ekki bein áhrif á ásýnd lands eða lífríki, dreifing lífvera er óháð athöfnum mannsins og mannvirkjum og umferð er haldið í lágmarki.<sup>268</sup> Fjallað er um víðerni í kafla 3.5.2 hér að framan og þar er bent á að orðalagið *ósnortin víðerni* sé að sumu leyti óheppilegt og feli í raun í sér miklu strangari skilgreiningu á víðernum en viðtekið er annars staðar. Í löggjöf annarra landa er fyrst og fremst miðað við sýnileg ummerki um umsvif mannsins, t.d. byggingar, miðlunarlón, flugvelli og raflínur, en ekki gerð sú krafa að landið sé raunverulega ósnortið af umsvifum mannsins. Það er til dæmis ekki hægt með núverandi þekkingu að flokka miðhálandi Íslands í náttúrulegar auðnir og land sem blásið hefur upp eftir landnám af mörgum samverkandi ástæðum, meðal annars fyrir óbein áhrif mannsins. Leggur nefndin því til að notað sé hugtakið *óbyggt víðerni* fremur en ósnortin.

### 11.2.6 Ræktað land og óræktað

| Hugtök       | Lagagreinar                           | Skilgreiningar   |
|--------------|---------------------------------------|--|
| Ræktað land  | Náttúruverndarlög, 3. gr.             | Garðar og tún og akrar, þ.e. land sem hefur verið ræktað með jarðvinnslu, sáningu og reglulegri áburðargjöf, land í skógrækt eða land sem hvorki hefur þarfnast jarðvinnslu né sáningar til að verða slægjuland en er það vegna áburðargjafar og er notað sem slíkt. |
|              | Jarðalög, 2. gr.<br>Ábúðarlög, 2. gr. | Land sem hefur verið ræktað með jarðvinnslu, sáningu og reglulegri áburðargjöf, land í skógrækt eða land sem hvorki hefur þarfnast jarðvinnslu né sáningar til að verða slægjuland en hefur orðið það við áburðargjöf og er notað sem slíkt.                         |
| Óræktað land |                                       | Almennt skilgreint neikvætt, þ.e. land sem ekki er ræktað.   |

Hugtökin *ræktað land* og *óræktað land* koma fyrir á nokkrum stöðum í náttúruverndarlögum í tengslum við rétt almennings til að fara um landið og til að tjalda. Jafnframt segir í 1. mgr. 13. gr. að á ferð sinni um landið skuli menn sýna land-

268 Sjá vefsíðu umhverfisráðuneytis, slóð: <http://www.umhverfisraduneyti.is/utgefid-efni/nr/277>

eiganda og öðrum réttihöfum fulla tillitssemi og virða hagsmuni þeirra, m.a. vegna *ræktunar*. Að því er varðar hugtakið *ræktað land* bendir nefndin á að skilgreining náttúruverndarlaga tekur ekki á því hvenær ræktað land hættir að flokkast sem slíkt sökum þess að ræktuninni er hætt í einhvern tíma. Telur nefndin mikilvægt að úr þessu verði bætt svo komast megi hjá því að almannarétturinn sé skertur meira en eðlilegt má teljast. Tillaga nefndarinnar um skilgreiningu á hugtakinu er því eftirfarandi:

Land sem nýtt er til framleiðslu plöntuafurða og sem breytt hefur verið með íhlutun til að auka eða bæta slíka framleiðslu með reglulegri áburðargjöf og/ eða jarðvinnslu og sáningu. Hafi landið ekki verið ræktað í 15 ár telst það órækt- að land.

Með þessari skilgreiningu fellur undir hugtakið ræktað land öll jarðrækt, þ.e. áborin og/eða slegin tún, akrar og land sem nýtt er til framleiðslu á öðrum plöntuafurðum, s.s. grænmeti, sem og land í skógrækt. Rök nefndarinnar fyrir því að ræktað land sem ekki hefur verið ræktað í 15 ár teljist óræktað eru m.a. þau að gróður á slíku landi hefur á þeim tíma jafnan tekið miklum breytingum og færst til náttúrulegs horfs.

### 11.2.7 Náttúruverndarsvæði, náttúruminjar, náttúrumyndanir og fleira

| Hugtak        | Lagagrein                 | Skilgreining   |
|---------------|---------------------------|--|
| Náttúruminjar | Náttúruverndarlög, 3. gr. | a. Náttúruverndarsvæði,<br>b. Lífverur, búsvæði þeirra, vistgerðir og vistkerfi sem eru á náttúruminjaskrá, sbr. 67. gr. |

Hugtakið *náttúruminjar* er skilgreint í náttúruverndarlögum annars vegar með tilvísun til skilgreiningar laganna á náttúruverndarsvæðum og hins vegar með tilvísun til náttúruminjaskrár. Það nær því eingöngu til náttúrufyrirbæra sem búið er að taka ákvörðun um að vernda með einhverjum hætti eða taka afstöðu um að rétt sé að vernda. Þetta er í samræmi við orðið náttúruminjaskrá, sbr. 67. gr. nvl., en hún skal hafa að geyma upplýsingar um friðlýstar náttúruminjar, náttúruminjar sem ástæða þykir til að friðlýsa samkvæmt náttúruverndaráætlun og aðrar náttúruminjar sem rétt þykir að vernda. Hugtakið *náttúruminjar* er því notað með hlið- stæðum hætti og orðið *þjóðminjar* sem nær til menningarsögulegra minja sem ákveðið hefur verið að varðveita í söfnum eða með friðlýsingu.<sup>269</sup> Nefndin leggur til að hugtakið verði skilgreint með almennum hætti, þ.e. sem náttúrufyrirbæri sem ákveðið hefur verið að vernda með friðlýsingu eða með öðrum hætti eða sem tekin hefur verið afstaða til að rétt sé að vernda. Skilgreiningin nær þá bæði til náttúruminja sem þegar hafa verið friðlýstar eða verndaðar með sérlögum og einnig til þeirra náttúruminja sem ákveðið hefur verið að stefna að að vernda á grundvelli mats á verndargildi og verndarþörf. Þessi skilgreining felur ekki í sér efnislega breytingu og rímar einnig við tillögur nefndarinnar um náttúruminjas- skrá, sbr. kafla 16.3.

269 Sjá 3. mgr. 1. gr. þjóðminjalaga nr. 107/2001.



| Hugtök              | Laga- og samningsgreinar og orðabók                     | Skilgreiningar  |
|---------------------|---|---|
| Náttúruverndarsvæði | <i>Náttúruverndarlög, 3. gr.</i>                        | a. Friðlýst svæði, þ.e. þjóðgarðar, friðlönd, fólkvangar, og náttúruvætti,<br>b. Önnur svæði og náttúrumyndanir sem eru á náttúruminjaskrá, sbr. 67. gr.<br>c. Afmörkuð svæði á landi og sjó sem njóta verndar samkvæmt öðrum lögum vegna náttúru eða landslags.                                      |
|                     | <i>Íslensk orðabók</i>                                  | Svæði þar sem gerðar eru sérstakar ráðstafanir til náttúruverndar, friðlýst svæði, svæði á náttúruminjaskrá o.p.h.  |
|                     | <i>Samningurinn um líffræðilega fjölbreytni, 2. gr.</i> | „Protected area“ means a geographically defined area which is designated or regulated and managed to achieve specific conservation objectives.<br>Íslensk þýðing: „verndað svæði“ [merkir] landfræðilega skilgreint svæði sem er frátekið eða stjórnað og stýrt til að ná sérstökum verndarmarkmiðum. |

*Náttúruverndarsvæði* eru skilgreind í náttúruverndarlögum með því að til-taka þau svæði sem teljast falla undir hugtakið með tilvísun til tiltekinna kafla og greina laganna sem og annarra laga. Hugtakið er því ekki skilgreint á almennan hátt með vísan til þess sem einkennir eða er sameiginlegt slíkum svæðum svo sem gert er í Íslenskri orðabók og í samningnum um líffræðilega fjölbreytni. Hug-takið náttúruverndarsvæði hefur þýðingu varðandi þær skyldur sem lagðar eru á Umhverfisstofnun m.a. um umsjón, rekstur og eftirlit þessara svæða og gerð verndaráætlana fyrir þau, sbr. einkum IV. kafla náttúruverndarlaga. Því er mikilvægt að skilgreining hugtaksins í náttúruverndarlögum sé skýr. Leggur nefndin því til að sami háttur verði hafður á skýringu þess í nýjum lögum. Þó er nauðsynlegt að laga skilgreininguna að endurskoðaðri flokkun friðlýstra svæða, sbr. tillögur nefndar-innar þar um. Einnig er rétt að benda á að upptalning a-liðar í skilgreiningunni nær ekki til búsvæða sem friðlýst eru á grundvelli 3. tölul. 1. mgr. 53. gr. Nauðsynlegt er að bæta úr þessu og einnig væri æskilegt að afmarka betur hvaða svæði geti fallið undir c-lið skilgreiningarinnar.

| Hugtök          | Lagagreinar og orðabók   | Skilgreiningar  |
|-----------------|--|---|
| Náttúrumyndanir | <i>Náttúruverndarlög, 53. gr. 2. tölul. 1. mgr. (talin upp dæmi)</i> | Fossar, eldstöðvar, hellar og drangar, svo og fundarstaðir steingervinga, sjaldgæfra steinda, bergtegunda og bergforma.                                   |
|                 | <i>Íslensk orðabók</i>   | Einstakt fyrirbrigði í náttúrunni sem sker sig úr umhverfinu (gígur, hver, foss, hellir, drangi, fundarstaður steingervinga eða sjaldgæfra steintegunda). |

|              |   |   |
|--------------|---|---|
| Jarðmyndanir | <i>Náttúruverndarlög, 37. gr. (taldar upp nokkrar tegundir jarðmyndana)</i> | Eldvörp, gervíggar, eldhraun, fossar, hverir. |
|--------------|---|---|

|              |   |   |
|--------------|---|---|
| Náttúruvætti | <i>Náttúruverndarlög, 53. gr. 2. tölul. 1. mgr.</i> | Friðlýstar náttúrumyndanir – flokkur friðlýstra náttúruminja. |
|--------------|---|---|

Hugtakið *náttúrumyndanir* er ekki skilgreint með almennum hætti í náttúruverndarlögum en í 2. tölul. 1. mgr. 53. gr. eru talin upp dæmi um það hvaða náttúrufrýrbæri geti fallið undir það. Af þeirri upptalningu má ráða að hugtakið er fyrst og fremst notað um jarðrænar minjar en ekki lífræn frýrbæri. Það hefur því að miklu leyti sömu merkingu og hugtakið jarðmyndanir, sjá hér á eftir. Skýring orðsins í Íslenskri orðabók dregur fram þann eiginleika náttúrumyndana að þær skeri sig úr umhverfinu og séu einstakar. Nefndin leggur til að skilgreining hugtaksins beri þetta með sér, þ.e. að náttúrumyndun sé einstakt fyrirbrigði í náttúrunni sem að jafnaði sker sig úr umhverfinu, t.d. jarðmyndun á borð við foss, eldstöð, helli, drang, lífræðilegt fyrirbrigði svo sem einstakt tré eða gamall skógarlundur eða önnur hliðstæð náttúrufrýrbæri.



*Sérkennilegir gervíggar (sappar) norðan Blængs, Vatnajökulsþjóðgarði.*

Tilteknað *jarðmyndanir* njóta sérstakrar verndar samkvæmt 37. gr. nvl., þ.e. eldvörp, gervíggar, eldhraun, fossar og hverir, en hugtakið er ekki skilgreint í lögum. Í jarðfræði er hugtakið jarðmyndun (geological formation) notað um samhangandi einingu úr bergi eða seti með auðgreindum mörkum, sem mynduð er á ákveðnum stað eða svæði við ákveðnar aðstæður á ákveðnum tíma eða tímabili. Þannig getur ákveðið hraun eða gjóskulag talist myndun, en einnig ákveðið eldfjall þó það sé myndað í mörgum gosum á ákveðnu tímabili. Þetta getur líka verið innskot, setlag eða setlagasyrpa o.s.frv. Nefndin telur ekki nauðsynlegt að skilgreina hugtakið jarðmyndun í nýjum náttúruverndarlögum.

Hugtakið *náttúruvætti* er í náttúruverndarlögum notað um friðlýstar *náttúrumyndanir* og markar því sérstakan flokk friðlýstra náttúruminja. Hugtakið á sér samsörun í lögum ýmissa þjóða, t.d. finnsku náttúruverndarlögunum. Samkvæmt þeim má friðlýsa sem *náttúruvætti* einstök tré, trjálundi, stakar jarðmyndanir og önnur hliðstæð náttúrufrýrbæri sem ástæða þykir til að varðveita vegna fegurðar, fágætis, stöðu í landslagi, vísindalegs gildis eða af öðrum sambærilegum ástæðum.<sup>270</sup> Hér kemur skýrt fram að flokkurinn getur tekið jafnt til jarðmyndana, lífrænna frýrbæra og annarra náttúrufrýrbæra sem eru einstök og skera sig úr umhverfinu. Sama er að segja um skilgreiningu á flokki náttúruvætta (Natural Monument or Feature) í flokkunarkerfi Alþjóðannáttúruverndarsamtakanna. Samkvæmt henni eru svæði í þessum flokki afmörkuð til að vernda sérstakar náttúrumyndanir sem geta verið t.d. landslagsfrýrbæri, neðansjávarfjöll, neðansjávarhellisskútar, jarðminjar, svo sem hellar, eða jafnvel lifandi frýrbæri eins og gamall skógarlundur.<sup>271</sup>

270 Sjá nánar kafla 14.6.2.

271 Sjá nánar um þetta í kafla 14.7.