

# VERND BREIÐAFJARÐAR

*Samantekt starfshóps umhverfissráðherra  
um úttekt á lögum nr. 54/1995 um vernd  
Breiðafjarðar*

*Reykjavík 2010*

---





## Efnisyfirlit

<b>Inngangur</b> .....	<b>5</b>
Samantekt á tillögum starfshópsins .....	7
<b>Verndargildi</b> .....	<b>9</b>
Saga, náttúrufar, menning .....	9
Áhrifaþættir .....	10
<b>Verndarsvæði í hafi</b> .....	<b>10</b>
<b>Vernd og meginreglur umhverfisréttar</b> .....	<b>12</b>
<b>Framkvæmd laga um vernd Breiðafjarðar</b> .....	<b>14</b>
Framkvæmd laganna - Skipulags- og verndaráætlanir .....	14
Framkvæmd laganna - Reglugerðir .....	16
Meginreglur umhverfisréttar og afgreiðslur Breiðafjarðarnefndar .....	17
Starfsemi, rekstur og fjármögnun.....	18
Skipan og hlutverk Breiðafjarðarnefndar .....	21
,Reynsla og framtíðarsýn .....	22
Rannsóknir og vöktun .....	25
<b>Lokaorð</b> .....	<b>27</b>
<b>Heimildir og Ítarefni</b> .....	<b>28</b>

|

|

*The world's oceans are already under stress as a result of overfishing, pollution and other environmentally-damaging activities in the coastal zones and now on the high seas. .... However, there is a growing and abundant evidence that the rate of environmental degradation in the oceans may have progressed further than anything yet seen on land.*

Achim Steiner, Executive Director,  
United Nations Environment Programme

## Inngangur

Þann 3. mars 2010 skipaði umhverfisstjórn, Svandís Svavarsdóttir, starfshóp til að gera úttekt á lögum nr. 54/1995 um vernd Breiðafjarðar. Hópnun var ætlað að taka til skoðunar hvort framkvæmd laganna endurspegladi tilgang þeirra og meginreglur umhverfisréttar. Jafnframt bar starfshópnum að leggja mat á hvernig verndun svæðisins yrði best fyrir komið hvað varðar vöktun, stýringu, umsýslu og lagaumhverfi ásamt því hvort ástæða væri til að breyta lögum um vernd Breiðafjarðar. Starfshópurinn tók til starfa 15. mars 2010 og skipuðu hann eftirtaldir aðilar: Erla Björk Örnólfsdóttir, forstöðumaður Varar – Sjávarrannsóknarseturs við Breiðafjörð, Kristín Rannveig Snorradóttir, lögfræðingur í umhverfisstjórnuneyti, Róbert A. Stefánsson, forstöðumaður Náttúrustofu Vesturlands, Trausti Baldursson, líffræðingur hjá Náttúrufræðistofnun Íslands og Guðríður Þorvarðardóttir, landfræðingur, formaður starfshópsins.

Lög um vernd Breiðafjarðar voru sett á Alþingi árið 1995 og er tilgangur þeirra að stuðla að verndun Breiðafjarðar, einkum lífríkis, landslags, jarðmyndana og menningarminja. Umhverfisstjórn fer með stjórn mála er varða vernd Breiðafjarðar utan menningarsögulegra minja en vernd þeirra er í samræmi við þjóðminjalög. Ráðherra skipar sjö manna ráðgjafarnefnd, Breiðafjarðarnefnd, til fjögurra ára í senn samkvæmt tilnefningu héraðsnefnda Dalasýslu, Austur-Barðastrandarsýslu, Vestur-Barðastrandarsýslu og Snæfellinga, sem tilnefna einn fulltrúa hver, Náttúrufræðistofnun Íslands og náttúrustofur á Vesturlandi og Vestfjörðum tilnefna einn sameiginlegan fulltrúa og einn er tilnefndur af þjóðminjaráði. Umhverfisstjórn skipar einn fulltrúa án tilnefningar og er hann formaður ráðgjafarnefndarinnar. Hlutverk nefndarinnar er að vera umhverfisstjórn til ráðgjafar um allt er lýtur að vernd Breiðafjarðar. Í því felst m.a. að láta gera verndaráætlun fyrir svæðið þar sem fram kemur hvernig ná skuli þeim markmiðum sem sett eru með vernd svæðisins. Í starfi sínu ber nefndinni að gæta samráðs við sveitarstjórnir, náttúruverndarnefndir, Umhverfisstofnun, minjaverði og yfirvöld þjóðminjavörslu. Nefndin skilar árlega skýrslu um störf sín til umhverfisstjórnar.

Aðdraganda að setningu laga um vernd Breiðafjarðar má rekja til ársins 1978 er Friðjón Þórðarson lagði fram tillögu til þingsályktunar um verndun og könnun á lífríki Breiðafjarðar og hljóðar hún svo: „Alþingi ályktar að skora á ríkisstjórnina að stuðla hið fyrsta að því, að hið fjölþætta lífríki Breiðafjarðar verði kannað og verndað, eftir því sem þurfa þykir, í samráði við heimamenn og náttúruverndarsamtök“. Þess ber að geta að í nefndaráli allsherjarnefndar þann 28. febrúar 1979 mælir nefndin einróma með samþykkt tillögunnar, en þrátt fyrir það voru lög um vernd Breiðafjarðar fyrst staðfest 1995 eins og fram hefur komið.

Þess ber að geta að innan marka verndarsvæðis Breiðafjarðar eru nokkur svæði friðlýst skv. lögum um náttúruvernd, en þau eru friðlöndin í Flatey, Hrísey, Melrakkaey og hluti Vatnsfjarðarfriðlands.

### Friðlýst svæði innan verndarsvæðisins

Á og við Breiðafjörð eru nokkur friðlýst svæði sem að öllu leyti eða að hluta eru innan marka verndarsvæðis Breiðafjarðar. Þau njóta verndar skv. lögum um náttúruvernd nr. 44/1999 og eru því í umsjón Umhverfisstofnunar:

- Flatey, Reykhólahreppi, A-Barðastrandarsýslu. Austurhluti eyjarinnar lýst friðland með auglýsingu í Stjórnartíðindum B, nr. 395/1975. Stærð 100 ha. Vegna fuglaverndunar er óheimilt að fara um svæðið frá 15. apríl til 15. ágúst.
- Hrísey, Reykhólahreppi, A-Barðastrandarsýslu. Lýst friðland með auglýsingu í Stjórnartíðindum B, nr. 425/1977. Stærð 40 ha. Vegna fuglaverndunar er óheimilt að fara um svæðið frá 15. apríl til 15. júlí.
- Melrakkaey, Eyrarsveit, Snæfellsnessýslu. Lýst friðland 1971. Friðlýsing endurskoðuð með auglýsingu í Stjórnartíðindum B, nr. 118/1974. Stærð 9 ha. Óheimilt er að fara í eyna án leyfis [Umhverfisstofnunar] og til verndar fuglalífi eru skot bönnuð nær eyinni en 2 km.
- Vatnsfjörður. Norður úr Breiðafirði ganga margir firðir og er Vatnsfjörður vestastur þeirra. Að honum liggja Barðaströnd að vestan og Hjarðarnes að austan. Vatnsfjörður er friðlýstur sem friðland samkvæmt auglýsingu í Stjórnartíðindum B, nr. 96/1975. Friðlandið telst ekki nema að litlu leyti til verndarsvæðis Breiðafjarðar. Eyjar og hólmar á Vatnsfirði eru háðir ákvæðum friðlýsingarinnar.

Frá því árið 1995 hafa orðið nokkrar breytingar á lögum um vernd Breiðafjarðar m.a. vegna annarra lagabreytinga. Helstu breytingar eru þær að með lögum um Umhverfisstofnun (nr. 164/2002) var gerð breyting á 6 gr. laganna og hljómar greinin nú svo:

*„Við gerð skipulagsáætlana á því svæði sem um getur í 2. gr. skulu sveitarfélög leita umsagnar Breiðafjarðarnefndar. Í skipulagsáætlunum ber að taka tillit til verndaráætlunar Breiðafjarðarnefndar.*

*Þar sem ekki eru fyrir hendi samþykktar skipulagsáætlanir á því landsvæði sem um getur í 2. gr. er hvers konar mannvirkjagerð óheimil, svo og jarðrask, nema að fengnu leyfi Umhverfisstofnunar [innskot skýrsluhöfunda: var áður „samþykki Breiðafjarðarnefndar“].*

*Framkvæmdir, sem nauðsynlegar og eðlilegar teljast til búskapar á lögbýlum, eru leyfilegar nema spjöllum valdi á menningarsögulegum minjum, náttúruminum eða lífríki að mati Umhverfisstofnunar [innskot skýrsluhöfunda: var áður „að dómi Breiðafjarðarnefndar“] eða þjóðminjaráðs þegar um fornleifar er að ræða.“*

Hér var um veigamikla breytingu að ræða því hún hafði það í för með sér að starfsemi Breiðafjarðarnefndar breyttist þar sem Umhverfisstofnun varð með breytingu þessari leyfisveitandi í stað nefndarinnar. Aðrar smávægilegar breytingar á lögnum hafa verið gerðar vegna breytinga á almennum hegningarlögum, nr. 19/1940 með lögum nr. 82/1998 og lögum um meðferð sakamála nr. 88/2008.

Allt frá því að lög um vernd Breiðafjarðar voru sett hafa menn ekki verið á eitt sáttir um stærð verndarsvæðisins. Í 2. gr. laganna er kveðið svo á um mörk svæðisins: *„Ákvæði laganna taka til allra eyja, hólma og skerja á Breiðafirði ásamt fjörum í innri hluta fjarðarins sem markast af línu dreginni frá Ytranesi á Barðaströnd við fjörðinn norðanverðan í Hagadrápssker um Oddbjarnarsker, Staglei og Höskuldsey í Vallabjarg að sunnanverðu“*. Ekki er með skýrum hætti kveðið á um gildissvið laganna, þ.e. hve langt út á sjó eða upp á meginlandið þau ná. Þó má ætla að í það minnsta nái mörkin frá stórstraumsflóðmörkum að stórstraumsfjörumörkum,

auk þess að taka til eyjanna. Benda má á að eignarhald á landi og skipulag sveitarfélaga nær venjulega ekki lengra til sjávar en sem svarar netlögum (115 m).

Það er túlkun flestra að lög um vernd Breiðafjarðar nái því ekki til vatnsbolsins eða hafsbotsins neðan stórstraumsfjöruborðs í Breiðafirði. Af greinargerð með frumvarpi til laga um vernd Breiðafjarðar er þó augljóst að litið var á Breiðafjörð allan, þ.m.t. hafsvæðið, sem órjúfanlega vistfræðilega heild.

Í verndaráætlun Breiðafjarðarnefndar 2000-2004, sem staðfest var af umhverfisráðherra í október 2001, kemur fram að heildarflatarmál verndarsvæðisins sé 2.874 km<sup>2</sup>. Þar af er flatarmál eyjanna 65 km<sup>2</sup> en flatarmál fjaranna er óþekkt. Heildarflatarmálið tekur til eyja og hafsvæðis ásamt fjörum. Í Náttúruminjaskrá (7. útg. 1996) er verndarsvæðið hins vegar skráð mun minna eða rétt um 20.000 ha (200 km<sup>2</sup>). Þetta er eitt af nokkrum dæmum um að mörk svæðisins hafa lengi verið túlkuð á mismunandi vegu.

Í tengslum við gerð verndaráætlunar árið 2004 barst Breiðafjarðarnefnd bréf frá Skúla Alexanderssyni og Kristni Jónassyni, Snæfellsbæ, þess efnis „hvort ekki væri orðið tímabært að skoða það og vinna að því að allt Breiðafjarðarsvæðið frá Öndverðarnesi og Bjargtöngum félli undir friðlýsingu og forsjá Breiðafjarðarnefndar“. Breiðafjarðarnefnd tók undir tillöguna með bréfi til umhverfisráðuneytisins dags. 15. september 2005.

Í eyjum Breiðafjarðar er eignarhald gjarnan flókið og oft munu eyjar og eyjaklasar vera í óskiptri sameign. Stakar eyjar hafa verið seldar undan jörðum og eyðijarðir hafa fallið undir nágrannabýli. Hluti eyja og hólma er í eigu opinberra aðila. Meðal annars vegna flókins eignarhalds var farin sú leið að vernda Breiðafjörð með sér-lögum.

### *Samantekt á tillögum starfshópsins*

Eins og fram kemur í megingröf skýrslunnar telur starfshópurinn að gera þurfi verulegar breytingar á lögum um vernd Breiðafjarðar eigi þau að ná markmiðum sínum. Á þetta bæði við um efnisþætti náttúru- og menningarminjaverndar sem og um stjórnun svæðisins. Ekki er lagt til að fara þá leið að friðlýsa svæðið í samræmi við lög um náttúruvernd heldur halda sig við sérlög eins og nú er. Það er þó ekkert því til fyrirstöðu að áfram verði afmörkuð svæði friðlýst með stoð í náttúruverndarlögum. Hér er leitast við að draga fram í fáum orðum helstu atriðin sem þarfnast breytinga í núverandi lögum um vernd Breiðafjarðar:

- **Stefnumótun og alþjóðasamningar:** Lögin þurfa að endurspeglar alþjóðasamninga mun skýrari, t.d. samninginn um líffræðilega fjölbreytni, sem og stefnumörkun íslenskra stjórnvalda í umhverfismálum eins og hún kemur fram t.d. í „Velferð til framtíðar“ og “Stefnumörkun Íslands um framkvæmd Samningsins um líffræðilega fjölbreytni”.
- **Gildissvið laganna - mörk verndarsvæðis:** Skýra þarf mörk verndarsvæðisins til lands og sjávar. Stjórnun verndarsvæðisins yrði mun markvissari og árangursríkari ef hafsbotn, vatnsbolur, fjörur og eyjar nytu verndar enda um að ræða órjúfanlega vistfræðilega heild.

- **Verndarmarkmið og meginreglur umhverfisréttar:** Lögín þurfa að endurspegla meginreglur umhverfisréttar s.s. um varúðar- og mengunarbótaregluna og sjálfbæra þróun og nýtingu. Afar brýnt er að verndarmarkmið séu skýr svo enginn vafi leiki á að tekið sé tillit til verndargildis við ákvarðanatöku.
- **Verndaráætlun:** Verndaráætlun er grundvallar-verkfæri í rekstri verndarsvæðisins. Skilgreina þarf betur í lögum gildi verndaráætlunar, kröfur um innihald áætlunarinnar og ljúka hið fyrsta við næstu útgáfu hennar. Í verndaráætlun þarf m.a. að skilgreina lykilvistgerðir, jarðmyndanir, landslagsgerðir og menningarminjasvæði.
- **Skipulagsmál:** Brýnt er að skipuleggja allt verndarsvæði Breiðafjarðar sem heild og skipta því í svæði eftir markmiðum verndar og sjálfbærrar nýtingar. Þetta verði gert á grundvelli heilsteyprar verndaráætlunar.
- **Reglugerðir:** Samfara endurskoðun laganna er mikilvægt að gefnar verði út reglugerðir um náttúru- og menningarminjar, þar sem m.a. er fjallað um verndarviðmið og útfærslu verndaraðgerða en öll meginverndarviðmið verði í lögunum sjálfum.
- **Útgáfa leyfa:** Tryggja þarf að tekið sé tillit til meginreglna umhverfisréttar við ákvarðanatöku og að byggt sé á bestu fánlegu þekkingu þannig að leyfisveitingar séu í samræmi við markmið laga um vernd Breiðafjarðar.
- **Fyrirkomulag stjórnunar og reksturs:** Brýnt er að breyta fyrirkomulagi umsjónar með verndarsvæðinu, fela þar til bærri stofnun umsjónina og færa rekstur svæðisins í sambærilegt horf við rekstur þjóðgarða.
- **Ráðgjafarnefnd:** Endurskoða þarf hlutverk og skipan Breiðafjarðarnefndar. Lagt er til að áfram starfi ráðgjafarnefnd sem fyrst og fremst sinni ráðgjöf en ekki daglegri umsýslu.
- **Samræming laga:** Samræma þarf lög um vernd Breiðafjarðar við aðra löggjöf og tryggja eins og kostur er að framkvæmd annarra laga taki mið af þeim við ákvarðanir innan verndarsvæðisins.
- **Landslag og menningarminjar:** Styrkja þarf verndun landslags á verndarsvæði Breiðafjarðar og setja viðmið um landslagsvernd á svæðinu t.d. með hliðsjón af evrópska landslagssáttmálanum. Bæta þarf verulega skráningu og vernd menningarminja, þ.m.t. í hafi.
- **Rannsóknir og vöktun:** Efla þarf skráningu og upplýsingaöflun sem tengist verndargildi svæðisins og nýtist m.a. við gerð verndaráætlunar. Gera þarf lágmarkskröfur um vöktun og skráningu.



# Verndargildi

## Saga, náttúrufar, menning

*Lögin þurfa að endurspeglar alþjóðasamninga mun skýrar, t.d. samninginn um líffræðilega fjölbreytni, sem og stefnumörkun íslenskra stjórnvalda í umhverfismálum eins og hún kemur fram t.d. í „Velferð til framtíðar“ og „Stefnumörkun Íslands um framkvæmd Samningsins um líffræðilega fjölbreytni“.*

Verndargildi Breiðafjarðar er samsett úr mörgum þáttum náttúru- og menningarminja. Lífríki svæðisins er bæði fjölbreytt og lífauðugt. Mesti munur flóðs og fjöru í Breiðafirði er á sjötta metra. Vegna sjávarfalla myndast miklar straumrastir og landslag gjörbreytist. Kunnastur er Breiðafjörður fyrir mikinn fjölda eyja, hólma, skerja og boða. Talið er að helmingur allra fjara á Íslandi sé í Breiðafirði sem eru stærstu samfelldu votlendissvæði landsins. Mikið grunnsævi er í innanverðum firðinum en utar mælist dýpi víða í tugum eða hundruðum metra. Lífmagn í fjörum og á grunnsævi er mikið og áhrif þess á lífríki gætir langt út fyrir svæðið, hvort heldur er upp á land eða út á dýpri hafsvæði. Fuglastofnar eru stórir í Breiðafirði, sem gefur vísbendingu um auðugt fæðuframboð. Tegundaauðgi í fjörum og á grunnsævi er mikil í skjóli víðfedmra þang- og þaraskóga [1].

Allt frá því land byggðist hefur verið búið í Breiðafjarðareyjum. Minjar um búsetu má finna víða við fjörðinn, þ. á m. á mörgum eyjum. Minjarnar bera margbreytilegu atvinnulífi glöggt vitni. Á liðnum öldum var hlunnindanýting kjölfestan í búskap auk hefðbundins landbúnaðar og fiskveiða. Æðardúnstekja er enn víða stunduð og jafn mikil rækt við lögð og áður.

Frá jarðfræðilegu sjónarmiði eru ýmsar merkilegar jarðminjar í og við Breiðafjörð og má þar nefna fallett stuðlaberg, flikrubergr, gabbróinnskot og berg úr hvítu anortósíti auk lauga í fjörum. Á verndarsvæðinu eru nokkrar þekktar megineldstöðvar og á svæðinu og jaðri þess eru þekkt surtarbrandslög, t.d. í sjó og fjöru á Skarðsströnd.

Þegar stór hluti Breiðafjarðar var verndaður með lögum var það viðurkenning á mikilvægi Breiðafjarðar fyrir náttúru og menningu landsins. Tilgangur laganna var eins og fram kemur í 1. gr. „að stuðla að verndun Breiðafjarðar, einkum landslags, jarðmyndana, lífríkis og menningarminja“. Breiðafjörður er talinn eitt af lykilsvæðum Evrópu fyrir vaðfugla og er á lista *BirdLife International* yfir mikilvægustu fuglasvæði Evrópu. Þá er svæðið á lista BIOMARE yfir 32 sjávarsvæði í Evrópu vegna líffræðilegs fjölbreytileika í sjó. Þann 10. ágúst 2007 samþykkti ríkisstjórn Íslands nýja yfirlitsskrá yfir mögulegar framtíðartilnefningar Íslands á heimsminjaskrá UNESCO. Þar er Breiðafjörður eitt svæða tilnefnt vegna náttúru- og menningarminja. Unnið er að gagnasöfnun í samræmi við leiðbeiningar UNESCO. Einnig hefur margoft komið til tals að tilnefna Breiðafjörð sem Ramsarsvæði en lífríki fjarðarins uppfyllir líklega öll viðmið sem alþjóðlega mikilvægt votlendissvæði samkvæmt Ramsar-samþykktinni. Líffræðileg fjölbreytni Breiðafjarðar, fjölbreytt landslag og mikilvægi fjarðarins sem búsvæði og uppspretta orku fyrir lífverur, þ.m.t. manninn, mótar verndargildi Breiðafjarðar. Það væri því eðlilegt að lög um vernd Breiðafjarðar endurspegluðu með markvissari hætti samninginn um líffræðilega fjölbreytni og aðra alþjóða samninga.

## Áhrifaþættir

Í nútíma samfélagi er álag á náttúruna mun meira en áður var og getur nýting lands og sjávar haft veruleg áhrif á náttúruauðlindir ef ekki er rétt að staðið. Á þetta við um Breiðafjörð sem önnur svæði. Mjög misjafnt er hins vegar hvort nýting sé bein ógn við náttúruauðlindir.

Helstu áhrifaþættir af manna völdum á náttúrufar eru ósjálfbær nýting auðlinda, röskun landslags, jarðminja, vistgerða og búsvæða, framandi og ágengar tegundir og síðast en ekki síst loftslagsbreytingar. Fjallað er um nokkra þessara áhrifaþátta síðar en varðandi loftslagsbreytingar er vísað í skýrslu umhverfisráðuneytisins frá 2008 *Hnatrænar loftslagsbreytingar og áhrif þeirra á Íslandi – Skýrsla vísindanefndar um loftslagsbreytingar*. Þá má nefna að ferðafólki hefur fjölgað við Breiðafjörð og ýmis vandamál geta fylgt ferðaþjónustu og útivist, s.s. truflun á viðkvæmu lífríki.

Viðbrögð og fyrirbyggjandi aðgerðir vegna starfsemi sem haft getur neikvæð áhrif á náttúruverndar- eða menningargildi geta verið mjög ólík eftir landnotkun og nýtingu. Það er því afar mikilvægt að lög og reglugerðir er varða vernd Breiðafjarðar taki á ólíkum þáttum landnýtingar.

## Verndarsvæði í hafi

*Skýra þarf mörk verndarsvæðisins til lands og sjávar. Stjórnun verndarsvæðisins yrði mun markvissari og árangursríkari ef hafsbotn, vatnsbolur, fjörur og eyjar nytu verndar enda um að ræða órjúfanlega vistfræðilega heild.*

Áætlað er að fjárhagslegur ávinningur af þjónustu vistkerfa sjávar fyrir ferðamennsku, skipasiglingar, verslun, öflun jarðefnaeldsneytis og fiskveiðar nemi um 528 milljörðum dollara á ári eða um 64 þúsund milljörðum íslenskra króna [2]. Stofnun hafverndarsvæða getur skapað fjárhagslegan ávinning og hefur verið áætlað að árlegur hagnaður af fyrirhugaðri stofnun hafverndarsvæða við strendur Bretlands gæti numið 10,2-23,5 milljörðum punda (1.900-4.400 milljörðum íslenskra króna) [3].

Hafverndarsvæði eru skilgreind sem vatnsbolur, fjörur eða hafsvæði ásamt lífríki og menningarminjum, sem verndað er með lögum eða öðrum skilvirkum leiðum. Aðalmarkmið slíkra svæða er vernd líffræðilegrar fjölbreytni en skilvirkni verndunarinnar, þ.e. að um raunverulega verndun sé að ræða, er lykilatriði. Nú er svo komið að a.m.k. 45 þjóðir hafa komið á fót hafverndarsvæðum eða neti verndarsvæða. Á nýloknum ársfundi aðildarríkja sammingsins um líffræðilega fjölbreytni náðist samkomulag um framkvæmd sammingsins til 2020, sem m.a. felur í sér að draga úr eyðingu búsvæða um 50-100%, 15% laskaðra svæða verði endurheimt og að verndarsvæði verði stækkuð þannig að þau nái yfir 17% þurrlendis og 10% hafsvæða. Nú eru um 5.200 hafverndarsvæði á jörðinni, sem ná yfir um 0,7% af flatarmáli hafanna. Þeim má í grunninn skipta í tvo flokka; annars vegar þar sem leyfð er sjálfbær nýting og hins vegar svæði sem eru alfríðuð [4, 5, 6].

Markmið með verndarsvæðum í hafi er að ná utan um stjórn svæðanna þannig að saman fari nýting og vernd á öllum stigum. Takmörkuð friðun getur í sumum tilfellum skilað talsverðum árangri sbr. veiðistjórnun á Íslandsmiðum með hámarkskvóta, svæðalokunum o.fl. Í mörgum tilfellum skilar alfríðun þó meiri árangri og ávinningi. Samantekt niðurstaðna ritryndra vísindagreina um áhrif alfríðunar sýndi að lífmagn á friðuðum svæðum jókst að jafnaði um

446% (55 svæði), þéttleiki lífvera jókst um 166% (118 svæði), stærð einstaklinga jókst um 28% (51 svæði) og tegundafjölbreytni um 21% (39 svæði) [5].

Lítill verndarsvæði geta í einhverjum tilfellum skilað talsverðum árangri en því stærri sem svæðin eru, því meiri hlutfallslegum árangri skilar friðunin að jafnaði. Þótt áhrifin séu mest innan verndarsvæðanna koma oft fram jákvæð áhrif á aðliggjandi svæðum vegna útflutnings ungvíðis og fullorðinna lífvera af friðuðum svæðum [5].

Til að vel takist til við stofnun hafverndarsvæða er mikilvægt að íbúar þeirra samfélaga sem verða fyrir áhrifum taki þátt í uppbyggingu þeirra. Eftir að verndun hefur verið komið á er nauðsynlegt að vakta lífríki svæðisins til að sannreyna hvort verndaraðgerðir skili markmiði sínu [5, 7].

Þrátt fyrir fjölmörg hafverndarsvæði á heimsvísu er víða pottur brotinn þegar kemur að raunverulegri verndun, þ.m.t. eftirliti og eftirfylgni verndunar. Verndaráætlanir eru oft óvirkar eða lélegar, fjármagn og þekkingu vantar til að stjórnun svæðanna sé fullnægjandi og ytri þrýstingur aðila með sértæka hagsmuni getur grafið undan verndun svæða. Í rannsókn á 383 hafverndarsvæðum kom fram að á einungis þriðjungi þeirra var stjórnun skilvirk út frá verndarhagsmunum [4, 8]. Einnig ber að hafa í huga að verndarsvæði duga ekki ein og sér til að vernda lífríki hafsins því einnig þarf að sporna við mengun og ofnýtingu utan verndarsvæða [5, 9]. Það er því að mörgu að huga svo stjórnun hafverndarsvæða takist vel m.t.t. nýtingar og verndar en engu að síður geta slík svæði nýst vel til verndunar líffræðilegrar fjölbreytni.

Á stærri verndarsvæðum er svæðaskipting (e. *zoning*) mikilvægt og nauðsynlegt stjórnæki, því með henni má koma á strangri vernd viðkvæmustu svæða og um leið koma í veg fyrir óþarfar takmarkanir á notkun annarra svæða, auk þess að stuðla að betra samspili verndar og nýtingar [10].

Svæðaskipting hefur lengi tíðkast á íslenskum hafsvæðum, t.d. með reglulegum eða óreglulegum svæðalokunum. Hins vegar miðar íslenska fiskveiðistjórnunarkerfið einkum að sjálfbærum veiðum og hámarks afrakstri nytjastofna en hefur ekki endilega að markmiði að vernda líffræðilega fjölbreytni. Í Suður-Ástralíu eru notaðir eftirfarandi fimm flokkar hafverndarsvæða [11] en þessa skiptingu mætti hafa til hliðsjónar við svæðaskiptingu á verndarsvæði Breiðafjarðar:

- 1) **Bannsvæði** (e. *restricted access zones*) – Hámarks vernd. Oftast lítill hluti verndarsvæðisins, sem valinn er m.t.t. verndar mikilvægra óraskaðra vistgerða og búsvæða t.d. vegna líffræðilegs fjölbreytileika eða rannsókna. Öll umferð bönnuð nema e.t.v. til rannsókna.
- 2) **Griðasvæði** (e. *sanctuary zones* eða „*no-take*“ svæði) – Mikil vernd. Allar veiðar bannaðar, svo og önnur starfsemi sem getur spillt plöntu- og dýralífi.
- 3) **Vistverndarsvæði** (e. *habitat protection zones*) – Talsverð vernd en ýmsar nytjar leyfðar, svo lengi sem þær raska ekki búsvæðum eða þjónustu þeirra eða hafa áhrif á fiskistofna og vistfræðilega ferla.
- 4) **Almenn svæði** (e. *general managed use zones*) – Flestar gerðir atvinnugreina og afþreyingar leyfðar, svo lengi sem þær teljast vistfræðilega sjálfbærar.

- 5) **Sérstök athafnasvæði** (e. *special purpose zones*) – Svæði sem þarfnast sérstakra reglna eða stjórnunar, t.d. hafnir. Hvaða athafnir eru leyfðar veltur á eðli svæðisins.

Við endurmat á mörkum verndarsvæðis Breiðafjarðar þarf m.a. að taka mið af reglum og ábendingum IUCN (Alþjóða náttúruverndarsamtakanna) um stjórnun hafverndarsvæða.

## Vernd og meginreglur umhverfisréttar

*Lögin þurfa að endurspeglar meginreglur umhverfisréttar s.s. um varúðar- og mengunarbótaregluna og sjálfbæra þróun og nýtingu. Afar brýnt er að verndarmarkmið séu skýr svo enginn vafi leiki á að tekið sé tillit til verndargildis við ákvarðanatöku.*

Þegar talað er um helstu meginreglur umhverfisréttar er oftast átt við eftirfarandi reglur:

- a) Meginregluna um samþættingu,
- b) meginregluna um fyrirbyggjandi aðgerðir,
- c) meginregluna um lausn umhverfisvandamála við upptök,
- d) varúðarregluna,
- e) mengunarbótaregluna og
- f) meginregluna um sjálfbæra þróun.

Við skoðun á því hvort meginreglur umhverfisréttar endurspeglar í lögum nr. 54/1995 um vernd Breiðafjarðar þarf að líta nánar á hverja meginreglu fyrir sig. Rétt er að hafa í huga að allar meginreglur umhverfisréttarins hafa það að markmiði, beint eða óbeint, að koma í veg fyrir, fyrirbyggja, minnka eða draga úr skerðingu á umhverfi og náttúruauðlindum af manna völdum. Á síðustu árum hefur einnig rutt sér til rúms innan umhverfisréttarinnar sjónarmið um þátttökuréttindi almennings, þótt ekki sé um hefðbundna meginreglu að ræða. Hugmyndin er þá að vernd umhverfisins verði best tryggð með því að veita almenningsi rétt til þátttöku í ákvarðanatöku um umhverfið og að almenningur eigi rétt á upplýsingum, þátttöku í ákvarðanatöku og aðgang að réttlátri málsmeðferð í umhverfismálum. Árósasamningurinn tryggir þennan rétt og er unnið að innleiðingu hans hér á landi.

### **Meginreglan um samþættingu**

Meginreglan um samþættingu umhverfissjónarmiða við önnur sjónarmið, fyrst og fremst efnahags- og þjóðfélagsleg, þegar ákvarðanir sem áhrif hafa á umhverfið eru undirbúnar og síðan teknar, er af mörgum talin kjarni sjálfbærrar þróunar, sem er eitt af meginhugtökum umhverfisréttar nú á dögum. Í þessu felst að taka verður tillit til eða taka til skoðunar sjónarmið og markmið sem lúta að umhverfisvernd þegar undirbúin eru lög og aðrar ákvarðanir sem munu hafa áhrif á umhverfi þegar þær koma til framkvæmda. Krafan um samþættingu tryggir þó ekki forgang umhverfissjónarmiða nema lagaákvæði kveði á um slíkt. Þá er markmiðið með meginreglunni að við nýtingu náttúruauðlinda verði vistkerfum ekki stefnt í hættu né þeim möguleikum sem náttúran og einstakir hlutar hennar hafa til þess að endurnýja sig og aðlagast breytingum í umhverfinu.

Segja má að meginreglan endurspeglar að einhverju leyti í 1. gr. laganna þar sem fram kemur að tilgangur laganna sé að stuðla að verndun Breiðafjarðar, einkum landslags, jarðmyndana, lífríkis og menningarminja. Þá kemur jafnframt fram í athugasemdum við greinina að með lögunum sé stefnt að því að varðveita náttúrufar Breiðafjarðar og menningarsögulegar minjar eftir því sem hægt sé með hliðsjón af þróun byggðar og atvinnuháttum þess fólks sem byggir svæðið.

### ***Meginreglan um fyrirbyggjandi aðgerðir***

Meginreglan um að grípa skuli til fyrirbyggjandi aðgerða felur í sér að reynt er að fyrirbyggja, draga úr eða minnka varanlega skerðingu á umhverfi og náttúruauðlindum sem ómögulegt eða óraunhæft er að bæta úr síðar, t.d. vegna kostnaðar. Að baki liggur vitneskja um óæskileg umhverfisáhrif verði ekki gripið til ákveðinna verndaraðgerða. Birtingarmynd þessarar meginreglu í lögum og reglugerðum er aðallega með tvennum hætti, annars vegar með boð- og bannreglum og hins vegar með leyfisveitingum og eftirliti af hálfu opinberra stofnana.

Meginreglan um fyrirbyggjandi aðgerðir endurspeglast í nokkrum greinum laganna. Hér er m.a. um að ræða ákvæði um að gera skuli verndaráætlun sbr. 4. gr., ákvæði 5. gr. um að setja skuli reglugerð þar sem kveðið verði á um verndaraðgerðir á grundvelli laganna o.fl., 6. gr. þar sem fram kemur að öll mannvirkjagerð og jarðrask séu óheimil ef ekki eru fyrir hendi samþykktar skipulagsáætlanir nema að fenginni heimild Umhverfisstofnunar. Þá má einnig nefna ákvæði 7. gr. þar sem segir að Breiðafjarðarnefnd skuli láta gera áætlun um æskilegar rannsóknir á svæðinu sem endurskoðuð skuli reglulega.

### ***Meginreglan um lausn umhverfisvandamála við upptök***

Meginreglan um að leysa skuli umhverfisvandamál við upptök segir að leysa beri umhverfisvandamál þar sem þau eiga upptök sín og að forðast beri að færa þau til í umhverfinu. Þessari reglu má m.a. sjá stað þegar settar eru kröfur varðandi magn ýmissa mengandi efna sem heimilt er að sleppa í viðtaka og notkun mengunarvarnabúnaðar til að takmarka mengun umhverfisins þar sem mengunin verður til eða á upptök sín.

Meginreglan um að leysa skuli umhverfisvandamál við upptök endurspeglast ekki í lögnum. Hins vegar er rétt að geta þess að ýmsar reglugerðir hafa verið settar með stoð í lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir nr. 7/1998 þar sem þessi meginregla kemur fram. Hér má m.a. nefna reglugerð nr. 785/1999 um starfsleyfi fyrir atvinnurekstur sem getur haft í för með sér mengun en í reglugerðinni er kveðið á um að gera skuli kröfur um samþættar mengunarvarnir og að við gerð starfsleyfa skuli hafa í huga að ráðstafanir sem gerðar eru til þess að draga úr tiltekinni mengun umhverfis valdi ekki aukinni mengun annars staðar. Þá er í sömu reglugerð kveðið á um að í starfsleyfum skulu vera ákvæði sem tryggja að atvinnureksturinn sé með þeim hætti að allar viðeigandi mengunarvarnir séu viðhafðar, og til þess sé beitt bestu fánlegu tækni í þeim atvinnugreinum þar sem slíkt hefur verið skilgreint. Þessar reglur eiga eftir atvikum við innan verndarsvæðis Breiðafjarðar eins og annars staðar.

### ***Varúðarreglan***

Varúðarreglan felur í sér að þegar um er að ræða hættu á alvarlegum eða óbætanlegum skaða, má ekki beita þeirri röksemd að skortur á fullnægjandi vísindalegum sönnunum leiði til þess að fresta verði kostnaðarhagkvæmum aðgerðum til að koma í veg fyrir umhverfisspjöll. Rökin að baki meginreglunni eru að oft getur verið vísindaleg óvissa og/eða skortur á upplýsingum, um hvort ákveðnar athafnir eða athafnaleysi muni hafa í för með sér óæskilegar afleiðingar fyrir umhverfið. Þrátt fyrir þessa óvissu ber samt sem áður að grípa til fyrirbyggjandi ráðstafana, jafnvel þótt ekki sé mögulegt að sýna fram á með óyggjandi hætti orsakatengslin á milli tiltekinnna athafna og áhrifa þeirra. Að þessu leyti er varúðarreglan frábrugðin meginreglunni um að grípa til fyrirbyggjandi aðgerða.

Ekki er að sjá að meginreglan endurspeglast með beinum hætti í lögnum.

### **Mengunarbótareglan**

Greiðslureglan eða mengunarbótareglan felur það í sér að þeim sem mengar eða ber ábyrgð á mengun er gert að standa straum af kostnaði við mengunarvarnir og eftirlit með mengandi starfsemi.

Í athugasemdum við lögina kemur greiðslureglan ekki skýrt fram og endurspeglast ekki í lögnum. Þá er rétt að benda á að greiðslureglan er þess eðlis að eigi að beita henni þarf hún að koma skýrt fram í lögum.

### **Meginreglan um sjálfbæra þróun**

Meginreglan um sjálfbæra þróun felur í sér að leitast er við að mæta þörfum og væntingum nútíðar án þess að stefna í hættu möguleikum til að mæta þörfum framtíðar. Efnahagslega, þjóðfélagslega og umhverfislega þætti á að líta á sem eins konar þríeyki í stað þess að líta á þessa þætti sem andstæður. Sjálfbær þróun skal eiga sér stað á þann hátt að ekki sé stefnt í hættu vistkerfum og þeim möguleikum sem umhverfi og náttúruauðlindir hafa til þess að endurnýja sig og aðlagast breytingum sem verða í umhverfinu.

Þau markmið sem fram koma í 1. gr. laga um vernd Breiðafjarðar, þ.e. að stuðla að verndun Breiðafjarðar, einkum landslags, jarðmyndana, lífríkis og menningarminja eru vissulega skref í átt að sjálfbærri þróun. Aftur á móti má segja að til þess að meginreglan njóti sín og hafi raunverulegt gildi þyrfti að kveða mun skýrar á um hana í lögnum sjálfum.

Eins og sjá má af framangreindu endurspeglast meginreglur umhverfisréttar ekki nema að litlu marki í lögum um vernd Breiðafjarðar. Nauðsynlegt er að skrifa þær með skýrum hætti inn í lögina í samræmi við breyttar áherslur í náttúruvernd frá því lögum voru sett.

## **Framkvæmd laga um vernd Breiðafjarðar**

### **Framkvæmd laganna - Skipulags- og verndaráætlanir**

*Verndaráætlun er grundvallar-verkfæri í rekstri verndarsvæðisins. Skilgreina þarf betur í lögum gildi verndaráætlunar og kröfur um innihald áætlunarinnar og ljúka hið fyrsta við næstu útgáfu hennar. Í verndaráætlun þarf m.a. að skilgreina lykilvistgerðir, jarðmyndanir, landslagsgerðir og menningarminjasvæði.*

*Brýnt er að skipuleggja allt verndarsvæði Breiðafjarðar sem heild og skipta því í svæði eftir markmiðum verndar og sjálfbærrar nýtingar. Þetta verði gert á grundvelli heilsteyprar verndaráætlunar.*

Framkvæmd laga um Breiðafjörð hefur breyst nokkuð frá því lögina tóku gildi í mars 1995. Lögina eru sérlög og fer umhverfisráðherra með stjórn mála er varða vernd Breiðafjarðar og Breiðafjarðarnefnd er umhverfisráðherra til ráðgjafar um málefni verndarsvæðisins. Í upphafi þurfti samþykki Breiðafjarðarnefndar fyrir framkvæmdum sem sveitarfélög veittu leyfi fyrir ef ekki var til samþykkt skipulag. Að öðru leyti var hlutverk Breiðafjarðarnefndar fyrst og fremst ráðgjafarhlutverk. Þegar Umhverfisstofnun var sett á laggirnar árið 2003 færðist leyfisveitingarvald innan verndarsvæðisins yfir til stofnunarinnar. Fyrst eftir lagabreytingarnar var litið svo á að Umhverfisstofnun færi með leyfisveitingarvald bæði á þeim svæðum þar sem ekki væri til skipulag og einnig á þeim svæðum þar sem skipulag lægi fyrir frá því fyrir gildistöku laga um vernd Breiðafjarðar, þar sem það byggði ekki á verndaráætlun.

Í kjölfar kæru framkvæmdaraðila á synjun Umhverfisstofnunar um byggingarleyfi frístundahúss í eyju í grennd við arnarhreiður úrskurðaði umhverfissráðherra á þann veg, 4. janúar 2008, að þar sem til væri staðfest skipulag á því svæði sem til stóð að byggja umrætt frístundahús heyrði leyfisveiting umræddra byggingar ekki undir valdsvið Umhverfisstofnunar, sbr. 2. mgr. 6. gr. laga um vernd Breiðafjarðar. Af því má væntanlega draga þá ályktun að alls staðar þar sem til er staðfest skipulag á verndarsvæðinu sé leyfisveitingarvaldið hjá viðkomandi sveitarfélagi. Þetta þýðir í raun að ákvarðanir sem snúa að vernd Breiðafjarðar eru að langmestu leyti í höndum sveitarfélaga á svæðinu en ekki á hendi Breiðafjarðarnefndar og/eða fag- eða stjórnsýslustofnunar á sviði verndarmála.

Eitt af lögbundnum hlutverkum Breiðafjarðarnefndar er að láta vinna verndaráætlun fyrir svæðið í samráði við sveitarfélög. Þar á að koma fram hvernig ná skuli þeim markmiðum sem sett eru með vernd svæðisins og skal ráðherra staðfesta áætlunina. Verndaráætlun er mjög mikilvæg fyrir stjórnun svæðisins því bæði er að skv. 6. gr. laga um vernd Breiðafjarðar segir að sveitarfélög skulu við gerð skipulagsáætlana á því svæði sem gildissvið laganna nær til leita umsagnar Breiðafjarðarnefndar en ekki síst að við gerð skipulagsáætlana og samþykkt þeirra ber sveitarfélögum að taka tillit til verndaráætlunar.

Verndaráætlun fyrir Breiðafjörð 2000-2004 var staðfest af ráðherra síðla árs 2001 og er að mestu samantekt og greinargerð um náttúru- og menningarminjar og tekur einnig á því sem gera þarf í framtíðinni [12].

Ekki hefur verið gengið frá nýrri verndaráætlun en í drögum að henni hefur Breiðafjarðarnefnd lagt áherslu á að gert verði heildstætt skipulag fyrir allt verndarsvæðið. Skipulag verndarsvæðisins er í höndum sjö sveitarfélaga og hafa þau ýmist lokið gerð aðalskipulags eða eru langt komin í þeirri vinnu.

Lítill sem engin greining, kortlagning, flokkun, skráning og síðan mat á verndargildi einstakra svæða á Breiðafirði hefur farið fram. Slík vinna er hins vegar grunnur að því að meta hvað svæði á Breiðafirði þola m.t.t. framkvæmda og nýtingar. Í nýrri verndaráætlun verður reynt að bæta úr þessu að hluta og markmið gerð skýrari. Ný verndaráætlun á hins vegar langt í land með að uppfylla framangreind skilyrði svo nota megi hana beint af skipulagsyfirvöldum sem leiðbeinandi umgjörð við gerð skipulags m.t.t. verndar Breiðafjarðar. Það er því nauðsynlegt að lokið verði við verndaráætlun fyrir Breiðafjörð með þeim hætti að hún nýtist skipulagsyfirvöldum. Óvíst er um bolmagn Breiðafjarðarnefndar til að ljúka við nýja verndaráætlun með fullnægjandi hætti. Hér er ekki við nefndina að sakast heldur fara saman þættir er varða fjármagn og uppbyggingu á rekstri verndarsvæðisins.

Þær staðfestu skipulagsáætlanir sem til eru á svæðinu eru misjafnar að gæðum með tilliti til verndar og veita oft litlar sem engar leiðbeiningar um landnotkun á verndarsvæðinu umfram það sem stendur í lögnum. Ekkert þeirra sveitarfélaga sem lokið hafa gerð aðalskipulags eftir gildistöku laganna hefur gert tilraun til að lýsa eða skipuleggja þann hluta verndarsvæðisins sem ekki er á meginlandinu, þ.e. eyjarnar og hafsvæðið, heldur látið duga að vitna til þess að svæðið njóti verndar skv. lögum um vernd Breiðafjarðar. Þetta hefur m.a. haft það í för með sér að lögbundin fornleifaskráning í eyjum hefur ekki farið fram. Því má segja að verndarsvæðið standi að þessu leyti verr að vígi en óvernduð svæði. Til þess að unnt verði að tryggja vernd svæðisins alls er mikilvægt að lokið sé við að skipuleggja allt svæðið, þ.m.t. eyjarnar, og að samræmi sé á milli skipulags og verndaráætlunar. Ef ekki er tekið á þessum atriðum í skipulagi sveitarfélaganna er nauðsynlegt að það verði gert í nýrri verndaráætlun Breiðafjarðar.

Það er mat starfshópsins að niðurstaða framangreinds úrskurðar sýni glögglega að lög um vernd Breiðafjarðar tryggja ekki þá vernd náttúru- og menningarminja sem þeim var ætlað. Nauðsynlegt er að setja í lög mun skýrari efnisákvæði um innihald verndaráætlunar fyrir verndarsvæðið og með hvaða hætti skipulagsáætlanir skuli taka mið af henni. Skipulagsáætlanir skuli þannig vera í samræmi við verndaráætlun til að öðlast staðfestingu.

### **Framkvæmd laganna - Reglugerðir**

*Samfara endurskoðun laganna er mikilvægt að gefnar verði út reglugerðir um náttúru- og menningarminjar, þar sem m.a. er fjallað um verndarviðmið og útfærslu verndaraðgerða en öll meginverndarviðmið verði í lögumum sjálfum.*

Í 5. gr. laga um vernd Breiðafjarðar segir að umhverfisráðherra setji reglugerð, að fengnum tillögum Breiðafjarðarnefndar og umsögnum viðkomandi sveitarstjórna um þær, þar sem kveðið skuli á um verndaraðgerðir á grundvelli laganna, varnir gegn hvers konar mengun og aðgang ferðamanna að tilteknum stöðum á svæðinu sem viðkvæmir eru vegna náttúrufars. Jafnframt ber menntamálaráðherra að setja reglugerð, að fengnum tillögum Breiðafjarðarnefndar og að fenginni umsögn þjóðminjaráðs og Húsafriðunarnefndar ríkisins eftir því sem við á, um vernd menningarsögulegra minja á svæðinu, þ.á m. byggðarheildar gamalla húsa í Flatey og vernd sjóminja. Hvorug framangreindra reglugerða hefur verið sett og hefur það valdið ómældu óhagræði fyrir stjórnslu svæðisins, þar sem lítil sem engin viðmið er að finna í lögumum um hvað teljist verndarvert og hvernig skuli staðið að vernd einstakra náttúru- og menningarminja.

Reglugerð um vernd náttúruminja er til í frumdrögum en Breiðafjarðarnefnd sendi menntamálaráðherra tillögu að reglugerð fyrir menningarminjar í september 2004. Þrátt fyrir ítrekun með bréfum dags. 27. júní 2006 og 23. janúar 2007 hafa engin viðbrögð borist úr menntamálaráðuneytinu. Þó svo að Breiðafjarðarnefnd hafi sett sér ákveðnar verklagsreglur um byggingar í eyjum er ekki til nein heildstæð stefnumörkun, t.d. um hvar megi byggja, viðhald mannvirkja og útlit húsa svo eitthvað sé nefnt, og telst það vart ásættanlegt 15 árum eftir gildistöku laganna.

Í lögum um vernd Breiðafjarðar er Breiðafjarðarnefnd ekki ætlað það hlutverk að vera umsýslustofnun fyrir verndarsvæðið heldur fyrst og fremst ráðgjafarnefnd um stjórnun þess. Nefndin hefur þó leitast við að sinna ýmsum framkvæmdamálum eftir bestu getu. Breiðafjarðarnefnd hittist 10-12 sinnum á ári, oftast í Stykkishólmi þar sem hún hefur aðsetur. Hún hefur einnig fundað í öðrum sveitarfélögum og þá gjarnan boðið viðkomandi sveitarstjórn til fundarins. Auk nefndarstarfa eru nefndarmenn í fullu starfi annars staðar og því hvorki ætlast til þess né raunhæft að nefndin taki að sér verkefni á sviði umsýslu- og framkvæmda fyrir verndarsvæðið. Þar sem ekki er til verndaráætlun með skýrum viðmiðum um vernd náttúru- og menningarminja, reglugerðir um náttúru- og menningarminjavernd né heldur heildstæð skipulagsáætlun fyrir verndarsvæðið hefur stjórnun svæðisins mótast af afstöðu nefndarmanna til þeirra mála sem koma upp hverju sinni. Þetta á einnig við um leyfisveitingar sem eru í höndum eins eða fleiri sveitarfélaga. Skortur á skýrum viðmiðum um leyfisveitingar eykur líkur á að ósamræmi sé í ákvarðanatökum m.t.t. markmiða laga um vernd Breiðafjarðar. Það er ekki alltaf við sveitarfélögin að sakast því fyrir utan að skýr viðmið vanti þá eru þau oft vanbúin að mannafla, oft vantar sérfræðipækkingu og meiri samræmingu vantar milli sveitarfélaga á sviði umhverfis- og náttúruverndarmála. Þá er stundum mikil nálægð milli



stjórnkerfis og framkvæmdaaðila. Það er því augljóst að leikreglur og viðmið verða að vera skýr.

Af framangreindu má vera ljóst að verulega skortir á að lög og reglugerðir ásamt verndaráætlun uppfylli skilyrði um viðmið í náttúruvernd. Að mati starfshópsins þarf einnig að bæta verulega umsýslu verndarsvæðis Breiðafjarðar svo rekstur og stjórnun þess sé í samræmi við markmið laganna.

### ***Meginreglur umhverfisréttar og afgreiðslur Breiðafjarðarnefndar***

*Tryggja þarf að tekið sé tillit til meginreglna umhverfisréttar við ákvarðanatöku og að byggt sé á bestu fánlegu þekkingu þannig að leyfisveitingar séu í samræmi við markmið laga um vernd Breiðafjarðar.*

Skoðaðar voru nokkrar afgreiðslur Breiðafjarðarnefndar til að kanna hvort þær endurspegluðu meginreglur umhverfisréttar.

Tekin var til skoðunar umsögn Breiðafjarðarnefndar frá 15. desember 2005 um skýrslu Vegagerðarinnar um mat á umhverfisáhrifum Vestfjarðavegar nr. 60: Bjarkarlundur - Eyri í Reykhólahreppi í Austur-Barðastrandarsýslu. Ekki náðist samstaða innan nefndarinnar um sameiginlega afgreiðslu og var málið því afgreitt með tveimur umsögnum. Í meirihluta-umsögn Breiðafjarðarnefndar var m.a. mælt með tilteknum veglagningarkosti, þ.e. leið B í 2. áfanga veglagningarinnar og sérstaklega vísað til þess að sá kostur stytta leiðina meira og tryggði betur umferðaröryggi en aðrir kostir, auk þess sem vísað var til ýmissa annarra kosta við val á þessari tilteknu leið. Í umsögn minnihlutans var leið B alfarið hafnað með vísan til ýmissa neikvæðra áhrifa þeirrar leiðar á umhverfið en lagt til að velja leið D við uppbyggingu vegarins, sem fylgdi að talsverðu leyti núverandi veglínu.

Í umsögn Breiðafjarðarnefndar frá 4. febrúar 2009, varðandi vegagerð milli Eiðis í Vattarfirði og Þverár í Kjálkafirði var leitast við að svara spurningum um matsskyldu framkvæmdarinnar. Breiðafjarðarnefnd taldi hluta framkvæmdarinnar fara fram innan þess svæðis sem verndað er skv. 2. gr. laga um vernd Breiðafjarðar. Mat nefndarinnar var að þeir hlutar framkvæmdarinnar sem féllu innan verndarsvæðis Breiðafjarðar skyldu háðir mati á umhverfisáhrifum, annars vegar vegna staðsetningar framkvæmdarinnar og hins vegar vegna þess tilgangs laganna að stuðla að verndun Breiðafjarðar, einkum landslags, jarðmyndana, lífríkis og menningarminja sbr. 1. gr. laganna.

Þann 16. mars 2010 veitti Breiðafjarðarnefnd Heilbrigðiseftirliti Vesturlands umsögn varðandi umsókn um starfsleyfi Íslenskrar gæða bláskeljar til kræklingaeldis við Langeyjarlönd í mynni Hvammsfjarðar. Taldi nefndin að óvissa væri um hvort á svæðinu væru friðlýst æðarvörp eða arnarsetur eða hvernig fyrirhugaðar lagnir lægju við siglingaleiðum. Þá gerði Breiðafjarðarnefnd þá kröfu að spáð væri fyrir um hugsanleg áhrif kræklingaeldis á þessu tiltekna svæði miðað við áætlað framléiðslumagn. Einnig þyrfti að lýsa umhverfinu og ákveða viðmiðunarstöðvar fyrir sýnatöku vegna vöktunar. Nefndin taldi einnig að gæta þyrfti vel að mengunaráhrifum svo sem að næringarefni eða úrgangur ylli ekki skaða í lífríkinu. Nauðsynlegt væri að rekstraraðili kappkostaði að draga sem mest úr því álagi á umhverfið sem starfsemin veldur.

Í umsögnum Breiðafjarðarnefndar vegna byggingarleyfis í Garpsdalsey var um nokkrar afgreiðslur að ræða tengdar sama málinu. Á fyrri stigum málsins var sótt um leyfi til að reisa 14,4 m<sup>2</sup> neyðarskýli í Garpsdalsey, til öryggis vegna hlunnindanytja í eygni. Í umsögn til Umhverfisstofnunar vegna málsins, þ. 10. ágúst 2004, veitti nefndin jákvæða umsögn um málið en lagði áherslu á að um neyðarskýli væri að ræða en ekki frístundahús og að skýlið yrði ekki stærra en að því hlutverki yrði fullnægt. Þá lagði nefndin mikla áherslu á að skýlið myndi falla vel að umhverfi sínu í útlitslegu tilliti sem og að upplýsingar um gróðurfar og dýralíf í eygni lægju fyrir áður en framkvæmdaleyfi yrði veitt. Umhverfisstofnun úrskurðaði á annan hátt og féllst ekki á að veita byggingarleyfið. Nokkrum árum síðar kom byggingin aftur til umsagnar nefndarinnar. Var nú sótt um leyfi fyrir byggingu 25 m<sup>2</sup> neyðarskýlis. Í þetta sinn var umsögn Breiðafjarðarnefndar til skipulags- og byggingarfulltrúa Búðardals þ. 18. mars 2010 neikvæð með vísan til þess að byggingin félli ekki vel að umhverfi sínu, hvorki í útlitslegu né sögulegu tilliti. Auk þess taldi nefndin að fyrir þyrftu að liggja upplýsingar um menningarminjar, gróðurfar og dýralíf í eygni áður en hægt væri að meta áhrif umræddrar byggingar á umhverfið.

Í umsögnum Breiðafjarðarnefndar vegna Vestfjarðavegar nr. 60 komu fram tvær ósamhljóða umsagnir. Í umsögn meirihluta nefndarinnar má mögulega sjá regluna um fyrirbyggjandi aðgerðir endurspeglast að einhverju leyti. Í umsögn minnihluta nefndarinnar má hins vegar sjá fleiri meginreglur endurspeglast, svo sem meginregluna um samþættingu umhverfissjónarmiða, meginregluna um fyrirbyggjandi aðgerðir, meginregluna um sjálfbæra þróun og svo varúðarregluna. Í umsögnum Breiðafjarðarnefndar um matsskyldu vegarlagningar milli Eiðis í Vattarfirði og Þverár í Kjálkafirði, sem og umsögn um kræklingarækt, er það helst meginreglan um fyrirbyggjandi aðgerðir sem finnur sér stað. Ekki má sjá að aðrar meginreglur umhverfisréttarins hafi verið hafðar í huga við afgreiðslu þessara erinda. Í umsögn nefndarinnar vegna byggingarleyfis í Garpsdalsey má sjá meginregluna um samþættingu umhverfissjónarmiða við önnur sjónarmið birtast, t.a.m. með því að áhersla er lögð á að byggingin falli vel að umhverfi sínu í útlitslegu og sögulegu tillit. Þá má einnig sjá meginregluna um fyrirbyggjandi aðgerðir með því að lögð var áhersla á að rannsaka þyrfti bæði dýralíf og gróðurfar áður en lagt væri af stað í framkvæmdir.

Eins og sjá má af framangreindu endurspeglast yfirleitt fáar meginreglur umhverfisréttarins í afgreiðslum nefndarinnar. Hins vegar ber að varast að draga of víðtækar ályktanir af þessum afgreiðslum. Þar kemur bæði til að einungis er um fjórar afgreiðslur að ræða sem og að ekkert bendir til þess að nefndin hafi við afgreiðslur sínar verið meðvituð um meginreglur umhverfisréttar. Þá er rétt að benda á að þar sem meginreglurnar hafa ekki skilað sér inn í lög um vernd Breiðafjarðar er tæplega við því að búast að þær skili sér inn í afgreiðslur Breiðafjarðarnefndar sem styðst við þau lög í sinni vinnu.

## **Starfsemi, rekstur og fjármögnun**

*Brýnt er að breyta fyrirkomulagi umsýðunar með verndarsvæðinu, fela þar til bærrí stofnun umsýðningina og færa rekstur svæðisins í sambærilegt horf við þjóðgarða.*

Allt frá setningu laga um vernd Breiðafjarðar fyrir 15 árum hefur engin föst starfsemi um daglegan rekstur verndarsvæðisins verið til staðar. Í fyrstu var nefndin vistuð í umhverfisráðuneytinu og starfsmaður þess hafði það hlutverk að sjá um nefndina og verkefni henni tengd. Árið 2001 var gerður samningur við Náttúrustofu Vesturlands um umsýðing og rekstur nefndarinnar og hefur einn starfsmaður stofunnar sinnt því verki í 25% starfshlutfalli. Að öðru leyti hefur Breiðafjarðarnefnd aldrei haft starfsmann á sínum vegum heldur samið

við stofnanir eða einstaklinga um ýmis verkefni. Breiðafjarðarsvæðið hefur því aldrei verið rekið sem verndarsvæði líkt og Þjóðgarður eða friðland né heldur eins og önnur svæði sem vernduð eru með sér lögum eins og t.d. Vatnajökulþjóðgarður, Þjóðgarðurinn á Þingvöllum eða Mývatnssvæðið.

Flest verndarsvæði á Íslandi eru í umsjón ákveðinna aðila og á mörgum þeirra starfa bæði heilsársstarfsmenn, sérfræðingar og landverðir, og auk þess bætast við starfsmenn yfir sumarmánuðina, oft landverðir. Það er mat starfshópsins að brýn þörf sé á að koma á fastri starfsemi um vernd Breiðafjarðar. Til dæmis þyrfti starfsmenn á borð við landverði með ýmsa sérfræðipækkingu til að sjá um fræðslu og eftirlit svo og til að sjá um fræðilega og fjárhagslega þætti er varða rekstur svæðisins.

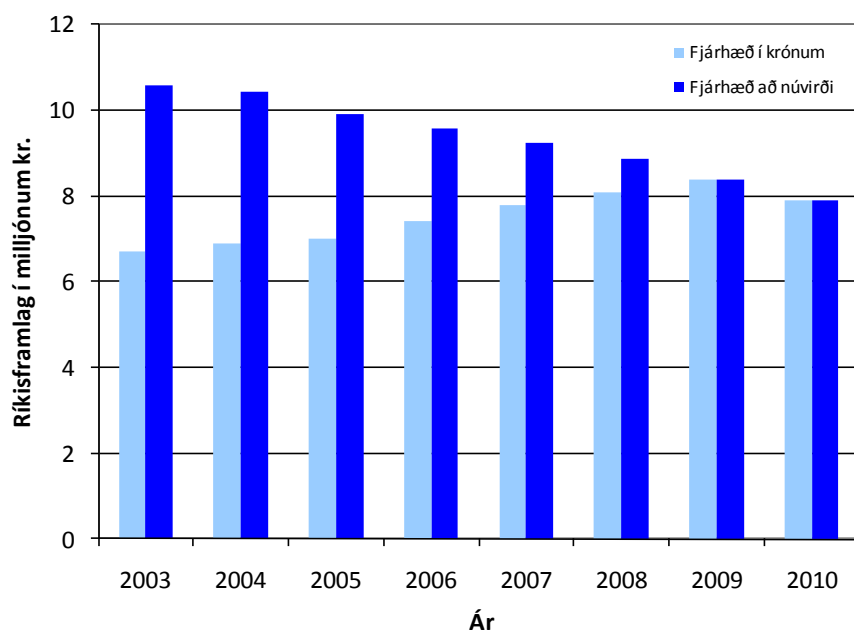
Engir náttúrufræðingar eða fræðimenn á sviði menningarminja starfa beint fyrir verndarsvæðið og starfsemi á verndarsvæðinu hefur verið háð fjárveitingum frá ári til árs. Breiðafjarðarnefnd hefur hvorki haft neina beina fjárhagslega né framkvæmdalega tengingu við fagstofnanir eða stjórnvæðing- og framkvæmdastofnanir, þrátt fyrir að tenging sé við fagstofnanir vegna samsetningar nefndarinnar þ.e. að Náttúrustofa Vesturlands, Náttúrustofa Vestfjarða og Náttúrufræðistofnun Íslands tilnefna sameiginlega einn fulltrúa í nefndina og Fornleifavernd ríkisins einn. Breiðafjarðarnefnd þarf því að leita til fagstofnana eða fyrirtækja vegna einstakra verkefna og greiða fyrir framlagða vinnu, s.s. skýrslur, bæklinga og úttektir.

Dæmi um verkefni sem hafa dregist á langinn er vinna við endurskoðun verndaráætlunar Breiðafjarðar og reglugerðir um náttúru- og menningarminjar. Annað brýnt verkefni sem dregist hefur að framkvæma er fræðileg vinna til að undirbyggja mat á verndargildi svæða innan verndarsvæðisins s.s. kortlagningu, skráningu og flokkun. Rétt er að benda á að það síðastnefnda er ekki hlutverk Breiðafjarðarnefndar. Þar sem engin fag- eða framkvæmdastofnun er beinlínis ábyrg fyrir verndarsvæðinu eða sem bakhjarl Breiðafjarðarnefndar er stjórnun þess og fagleg vinna ómarkviss. Starfshópurinn telur að bæta verði úr þessu. Ef ætlunin er að fela fagstofnunum eða öðrum rannsóknaraðilum að vinna sértæk verkefni er nauðsynlegt að því fylgi fjármagn.

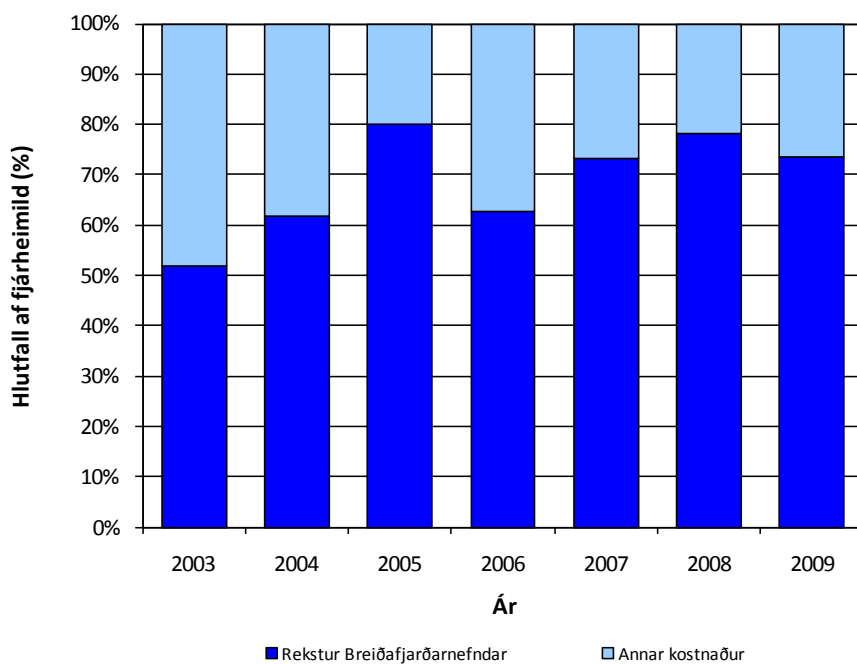
Fjárveitingar úr ríkissjóði fyrir vernd Breiðafjarðar á árinu 2010 námu 7,9 milljónum. Fjárveitingar undanfarinna ára hafa ekki náð að fylgja verðlagsbreytingum frá árinu 2003 og rýrnað um fjórðung að verðgildi á þessu tímabili (1. mynd). Í ársskýrslum Breiðafjarðarnefndar og á vef nefndarinnar ([www.breidafjordur.is](http://www.breidafjordur.is)) má finna yfirlit um fjárframlög til verndarsvæðisins. Við greiningu þeirra kemur í ljós að nefndarkostnaður hefur verið á bilinu 52-80% af árlegum fjárframlögum (2. mynd). Þetta háa hlutfall skýrist aðallega af tvennu:

- a) Fjárframlög til verndar Breiðafjarðar eru allt of lág miðað við stærð svæðisins, samsetningu nefndarinnar og mikilvægi svæðisins á sviði náttúru- og menningarminja.
- b) Ferðakostnaður er mikill vegna þess að nefndarmenn eru búsettir á stóru svæði og nútíma tækni er lítið notuð til að afgreiða mál.

Þetta hefur í för með sér að litlu fjármagni hefur verið veitt til verkefna sem beinlínis stuðla að vernd Breiðafjarðar, t.d. til fræðslu eða kaupa á sérfræðipjónustu. Breiðafjarðarnefnd hefur þó



1. mynd. Fjárhæð ríkisframlags til verndar Breiðafjarðar frá 2003-2010. Ljósar súlur standa fyrir krónutölu í fjárlögum viðkomandi árs en dökkar súlur eru uppfærðar tölur miðað við núvirði (launavísitölu í júní 2010).



2. mynd. Hlutfall af ríkisframlagi til verndar Breiðafjarðar sem farið hefur í rekstur Breiðafjarðarnefndar. Upplýsingar samanteknar úr ársskýrslum á vef Breiðafjarðarnefndar ([www.breidafjordur.is](http://www.breidafjordur.is)).

í samræmi við 7. gr. laga um vernd Breiðafjarðar haft frumkvæði að því að láta taka saman eftirfarandi skýrslur

- Menningarminjar á Breiðafirði. Niðurstöður sérfræðingafundar í Stykkishólmi, 17.-18. apríl 2009.
- Rannsóknir og vöktun á náttúru Breiðafjarðar. Niðurstöður sérfræðingafundar í Stykkishólmi, 12.-13. september 2007.
- Örnefni í sjó á Breiðafirði. 2007.
- Stöðuskýrsla um náttúrufarsrannsóknir á Breiðafirði, október 2005.
- Breiðafjarðarbyggðir. Útgefnar heimildir um jarðir, ábúendur, búnaðarhætti og fleira sem tengist sögu Breiðafjarðarsvæðisins. 2004.

### ***Skipan og hlutverk Breiðafjarðarnefndar***

*Endurskoða þarf hlutverk og skipan Breiðafjarðarnefndar. Lagt er til að áfram starfi ráðgjafarnefnd sem fyrst og fremst sinni ráðgjöf en ekki daglegri umsýslu.*

Eins og áður hefur komið fram skipar umhverfisráðherra Breiðafjarðarnefnd til fjögurra ára í senn. Skipunartími nefndarinnar er ekki sá sami og kosningar til sveitarstjórna. Fulltrúar sveitarfélaganna geta því haft misgóðar tengingar við stjórnir sinna sveitarfélaga og þurfa ekki endilega að vera fulltrúar meirihluta í sveitarstjórnnum. Ekki er gerð krafa um að fulltrúar sveitarfélaganna sem mynda meirihluta nefndarinnar hafi sérstaka fagþekkingu á sviði náttúru- og menningarminja eða að þeir séu sveitarstjórnarfulltrúar en þetta útilokar þó hvorugt. Aðrir fulltrúar, tveir af sjö, eru skipaðir af fagstofnunum og er þannig gerð óbein krafa um að þeir hafi sérfræðiþekkingu á málefnum verndarsvæðisins.

Starfshópurinn telur rétt að endurskoða skipan nefndarinnar m.t.t. hlutverks hennar sem ráðgjafarnefndar. Nauðsynlegt er þó að áfram starfi ráðgjafarnefnd um stjórn og stefnumörkun vegna stærðar verndarsvæðisins og fjölbreytni þess en ekki síst vegna þess að nauðsynlegt er að hafa í nefndinni sem víðfeðmasta þekkingu á náttúru- og menningarminjum ásamt innri málum sveitarfélaganna.

Til þess að tryggja að skipan nefndarmanna uppfylli lágmarksskilyrði varðandi aðkomu sveitarstjórna og fagaðila á ýmsum sviðum virðist ákjósanlegt að skipa fimm manna nefnd. Fulltrúar sveitarstjórna eru að öllu jöfnu heimamenn en fagaðilar geta eðli málsins samkvæmt verið heimamenn ef svo ber undir. Til dæmis má hugsa sér að nefndin sé skipuð einum fulltrúa menningarminja, tveimur fulltrúum náttúruminja, einum fulltrúa sveitarstjórna og formanni skipuðum af umhverfisráðherra. Áfram væri gert ráð fyrir því að fulltrúar menningar- og náttúruminja væru tilnefndir af fagstofnunum en einnig væri gert ráð fyrir að skipunartími væri sá sami og kjörtímabil sveitarstjórna. Starfshópurinn leggur á það áherslu að með tillögunni er ekki verið að kasta rýrð á störf þeirra sem hafa starfað í Breiðafjarðarnefnd hingað til, enda þekking þeirra á svæðinu afar mikil, heldur væri þetta gert til að auka vægi fagþekkingar í nefndinni á náttúru- og menningarminjum svæðisins. Hlutverk nefndarinnar yrði fyrst og fremst ráðgjafarhlutverk og hún ynni m.a. að því að móta með hvaða hætti vernd Breiðafjarðar mætti nýta til að ná félagslegum og efnahagslegum markmiðum sveitarfélaganna. Umsýsla verndarsvæðisins yrði í höndum annarra aðila.

Ef nefndin yrði áfram sjö manna nefnd opnast t.d. möguleiki fyrir einn sameiginlegan fulltrúa fyrir frjáls félagasamtök um náttúru- og menningarminjavernd og einn fulltrúa atvinnugreina,

s.s. í sjávarútvegi, ferðaþjónustu eða landbúnaði. Einnig má hugsa sér að nefndinni væri skylt að halda í það minnsta einn opinn fund á ári með hagsmunaaðilum, eins konar borgarafund, þar sem farið væri yfir þau mál sem hæst ber hverju sinni og talin eru varða marga. Það er ljóst að setja verður nefndinni ákveðnar starfsreglur og ekki má leika vafi á því að verndarhagsmunir og sjálfbær nýting eiga að ganga framar stundarhagsmunum í störfum nefndarinnar.

Þetta breytta fyrirkomulag hvílir á því að breytingar verði gerðar á umsjón og rekstri svæðisins og það fært nær því sem á sér stað í þjóðgörðum og á öðrum verndarsvæðum. Hér er ekki tekin afstaða til þess hvaða fyrirkomulag væri best enda hafa verið miklar umræður hjá ríkisvaldinu um breytingar á skipulagi og hlutverki stofnana ríkisins. Breiðafjarðarnefnd yrði ráðgefandi um stefnumótun fyrir verndarsvæðið í samráði við starfsfólk svæðisins.

## Reynsla og framtíðarsýn

*Samræma þarf lög um vernd Breiðafjarðar við aðra löggjöf og tryggja eins og kostur er að framkvæmd annarra laga taki mið af þeim við ákvarðanir innan verndarsvæðisins*

*Styrkja þarf verndun landslags á verndarsvæði Breiðafjarðar og setja viðmið um landslagsvernd á svæðinu t.d. með hliðsjón af evrópska landslagssáttmálanum. Bæta þarf verulega skráningu og vernd menningarminja, þ.m.t. í hafi.*

Verndun er ein gerð landnýtingar. Til að varast neikvæðar afleiðingar annarrar landnýtingar er brýnt að átta sig á og viðurkenna að sum nýting getur verið ógn fyrir verndarverða þætti. Mestu máli skiptir þó að velja nýtingarkosti sem ógna ekki náttúru- og menningarverðmætum. Þá skiptir verulegu máli að þeir aðilar sem fara með skipulags- og leyfisveitingavald innan hvers málaflokks vandi ákvarðanir og setningu skilyrða.

Lög um vernd Breiðafjarðar verða að vera nægjanlega skýr og umgjörð við framkvæmd þeirra verður að tryggja að góð þekking sé grunnur að ákvarðanatöku og að hún sé í samræmi við markmið laganna. Breiðafjörður, þ.m.t. hafsvæðið, er órjúfanleg vistfræðileg heild. Mörk svæðisins í lögunum eru hins vegar alls ekki fullnægjandi m.t.t. verndar og stjórnunar þess.

Fyrirliggjandi þekking, byggð á rannsóknum á viðkomandi svæði, ætti að vera forsenda útgáfu starfsleyfa, óháð eðli fyrirhugaðrar starfsemi, hvort heldur er vegna veiða, eldis eða ferðaþjónustu svo eitthvað sé nefnt. Stjórnvöld þurfa að tryggja sanngjarna útgáfu starfsleyfa og að ferli við ákvarðanatöku sé gagnsætt og byggi á bestu þekkingu. Leyfisveitendum ber að kanna og sýna fram á að útgefin leyfi séu í samræmi við markmið laga um vernd Breiðafjarðar og önnur þau lög og reglur sem gilda. Til þess að þetta sé hægt verða lög um vernd Breiðafjarðar að vera þannig að þau tryggi m.a. að varúðarreglan og mengunarbóta-reglan verði virtar og að ekki verði gefin út starfsleyfi innan svæðisins ef hætta er talin á umhverfisþjöllum, jafnvel þó vísindaleg fullvissa sé ekki fyrir hendi (sjá umfjöllun um meginreglur umhverfisréttar).

Hér á eftir verða rakin nokkur dæmi um hættur sem geta steðjað að náttúru- og menningarminjum á verndarsvæði Breiðafjarðar. Rætt er um mögulegar lausnir m.t.t. laga um vernd Breiðafjarðar og hvort breyta þurfi framkvæmd þeirra eða koma á nýrri og bættri umsýslu svæðisins.

### **Orkuvinnsla**

Nýlegt dæmi um veikleika laga um verndun Breiðafjarðar er að finna í rannsóknarleyfi Orkustofnunar (útgefið sbr. lög um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu nr. 57/1998) til Sjávarorku ehf. vegna sjávarfallavirkjana í Breiðafirði á afmörkuðu svæði, útgefnu 15. janúar 2010. Rannsóknaleyfið er fyrst og fremst miðað við rannsóknir vegna orkunýtingar en ekki nauðsynlegra náttúrufarsrannsókna sem gætu gefið vísbendingar um hvort sjávarfallavirkjun geti leitt til röskunar á t.d. lífríki, landslagi eða breytt hefðbundnum siglingaleiðum. Í framangreindu rannsóknarleyfi Orkustofnunar er bent á að fara þurfi að öðrum lögum er snerta náttúruvernd, þ.m.t. lögum um vernd Breiðafjarðar, en engin krafa gerð um framtíðarsýn hvað verndarþætti varðar. Í framangreindu leyfi er að finna eftirfarandi: „Við rannsóknir samkvæmt leyfi þessu skal leyfishafi gæta þess að framkvæmdir valdi hvorki mönnum, munum né búpeningi hættu eða skaða. Jafnframt skal leyfishafi gæta þess að valda ekki mengun og spjöllum á lífríki að óþörfu. Þá skal leyfishafi forðast eins og kostur er að skerða heildarsýn náttúruminja og náttúrufars á svæðinu, sbr. ákvæði 8. gr.“ Framangreint orðalag er lýsandi fyrir stöðu verndarmála á svæðinu. Þar er leyfishafa fært það vald að ákveða hvað að hans mati er að óþörfu í þessum efnum og hvað beri að forðast eins og kostur er. Það er ljóst að styrkja þarf lög um vernd Breiðafjarðar til muna og samræma við aðra löggjöf þannig að áður en ráðist er í rannsóknir eða framkvæmdir sem þessa hafi örugglega verið könnuð möguleg áhrif framkvæmda eða rannsókna á verndargildi.

Vindmyllur eru annað dæmi um aðferð til orkuframleiðslu sem getur komið til greina á Íslandi. Þetta er tekið sem dæmi hér því óskað hefur verið eftir leyfi til að reisa vindmyllu í einni af eyjum Breiðafjarðar. Í lögum um vernd Breiðafjarðar segir að vernda skuli sérstaklega landslag. Ekkert í lögnum segir hins vegar hvaða landslag eða hvers konar landslagsgerðir eða landslagsheildir skuli vernda. Ísland er ekki aðili að evrópska landslagssáttmálanum og hefur ekki enn mótað stefnu um landslagsvernd svo heitið geti, t.d. í lögum um náttúruvernd. Engar leiðbeiningar eru heldur til um hvaða viðmið skuli nota við ákvarðanir um verndarvert landslag. Augljóst er að ef litið er til vindmyllugarða erlendis þá mundu slík „raforkuver“ gerbreyta landslagi Breiðafjarðar. Einnig er þekkt. t.d. frá Noregi að vindmyllugarðar á eyjunni Smøla hafa valdið dauða fjölda arna. Þótt áform um vindmyllugarða liggi ekki fyrir þarf að vera hægt að bregðast við þeim á grundvelli laganna.

### **Vegir og byggð**

Málsmeðhöndlun í tengslum við undirbúning að lagningu Vestfjarðavegar nr. 60, sem snertir verndarsvæðið þó vegstæðið sé formlega að miklu leyti utan marka þess, sýnir fram á veikleika í framkvæmd og eftirfylgni laga um vernd Breiðafjarðar. Þar hefði undirbúningur og samskipti mátt fara fyrir af stað og þannig tryggja umfjöllun um náttúruverðmæti á fyrri stigum málsins. Ef lög og reglur eru skýr auðveldar það stjórnvöldum að taka ákvarðanir sem í einhverjum tilfellum gætu verið dýrari eða á annan hátt „óhagkvæmari“ s.s. lengri akstursleiðir. Yfirleitt má bæta fyrir „óhagkvæmni“ með samstarfi og aðkomu þeirra sem best þekkja til aðstæðna, laga og reglna án þess að tafir verði á framkvæmdum. Til dæmis mætti koma því þannig fyrir að matsskyldar vegaframkvæmdir færu ekki í mat á umhverfisáhrifum fyrir en sátt hefði náðst um helstu atriði er varða vernd og bætтар samgöngur.

Íbúar sveitarfélaganna við Breiðafjörð eru um 5.700 talsins (1. des. 2009). Þó láglandi sé ekki mikið við fjörðinn er varla hægt að segja að byggð, hvorki þéttbýliskjarnar né landbúnaðarsvæði, ógni náttúru Breiðafjarðar þó einstakar framkvæmdir eða athafnir geti gert það á staðarvísu eða tímabundið. Sumarbústaðabyggð getur t.d. verið ógn en þarf ekki að vera það ef fjöldi sumarhúsa er hóflegur og vandað er til staðsetningar og útlits þeirra. Til dæmis á

ekki að leyfa sumarbústaði eða vegi í næsta nágrenni við arnarsetur en lögin þurfa að vera skýr hvað þetta varðar, þ.e. að verndin gangi frammar öðrum hagsmunum.

### ***Nýting sjávar***

Kræklingarækt er nokkuð ný af nálinni í Breiðafirði og virðist eiga framtíð fyrir sér sem atvinnugrein sem stunda má í sátt við náttúru svæðisins. Þegar um verndarsvæði eins og Breiðafjörð er að ræða ættu óháðir aðilar að kanna, kortleggja og meta hvar og hve mikla ræktun eða veiðar fjörðurinn ber áður en leyfi eru gefin út. Sýna þarf fram á að útgefin nýtingarleyfi séu í samræmi við markmið laga um vernd Breiðafjarðar en við lestur greinargerðar með frumvarpinu er augljóst að litið er á Breiðafjörð allan, þ.m.t. hafsvæðið og þurrlendið, sem órjúfanlega heild.

Fjölmörg dæmi eru til um afleiðingar ofveiði og annarrar ofnýtingar. Hörpudisksveiðar voru miklar í Breiðafirði um langt árabil. Þær eru nú aflagðar þar sem stofn hörpudisks í firðinum hrundi en ekki er vitað nákvæmlega hvort um var að kenna sýkingu í stofninum, ofveiði, röskun búsvæða eða samspili þessara þátta [13]. Vert er t.d. að benda á að öll leyfi til veiða á sjávardýrum eru gefin út án tillits til laga um vernd Breiðafjarðar.

### ***Framandi ágengar lífverur***

Lög um vernd Breiðafjarðar eru ekki skýr um innflutning framandi lífvera inn á svæðið, hvort heldur er um að ræða erlendar tegundir eða stofna frá öðrum svæðum innanlands, t.d. í tengslum við ýmsa ræktun sjávardýra. Það er vel þekkt að framandi stofnar geta ógnað náttúrulegum stofnum sem eru aðlagðir umhverfi sínu, t.d. með samkeppni, afráni, hættu á kynblöndun eða með því að bera með sér sjúkdóma og sníkjudýr [14].

Í ljósi dæmanna hér að framan er mikilvægt, þegar ákvarðanir eru teknar um framkvæmdir eða annað á verndarsvæði Breiðafjarðar, að fyrir liggi annars vegar mat á náttúrufari og hins vegar vilji yfirvalda til að fara eftir ráðleggingum sem koma í veg fyrir röskun á náttúru- og menningarminjum. Ef út frá því er gengið að allar ákvarðanir leyfisveitenda um nýtingu Breiðafjarðar séu byggðar á meginmarkmiði laga um vernd Breiðafjarðar og laga um náttúru- og minjavernd væri e.t.v. óþarfi að bæta og breyta gildandi lögum um vernd Breiðafjarðar. Sagan sýnir þó að ýmsu er ábótavant hvað varðar framkvæmd laganna og að lögin og leyfisveitingarferli eru ekki nægjanlega skýr og margir koma að leyfisveitingum án þess að samræmis sé gætt. Sökum þess hve lögin eru óskýr hafa t.d. skipulagslög gjarnan haft meira vægi þegar upp koma ágreiningsmál sem leysa þarf úr.

Starfshópurinn telur að styrkja þurfi lögin um vernd Breiðafjarðar og tryggja að tekið sé fullt tillit til verndunar náttúru- og menningarminja við ákvarðanir um allar framkvæmdir á svæðinu.

Starfshópurinn telur mikilvægt að vernda hafsvæði Breiðafjarðar og sjávarbotninn sem hluta af verndarsvæðinu. Nýtingu hafsvæðisins í Breiðafirði verður því að skoða í samhengi við lífríki svæðisins í heild og lögin um vernd Breiðafjarðar verða að endurspegla viðmið um sjálfbæra nýtingu auðlinda.



## Rannsóknir og vöktun

*Efla þarf skráningu og upplýsingaöflun sem tengist verndargildi svæðisins og nýtist m.a. við gerð verndaráætlunar. Gera þarf lágmarkskröfur um vöktun og skráningu.*

Ýtarleg þekking á náttúrufari er grundvöllur stjórnunar og umsýslu verndarsvæðis. Ísland hefur samþykkt marga alþjóðasamninga og tilskipanir Evrópusambandsins á sviði umhverfismála og gera ráð fyrir að vöktun og rannsóknir séu hluti af framkvæmd þeirra.

Í 7. gr. laga um vernd Breiðafjarðar segir: „Með rannsóknum á vegum Náttúrufræðistofnunar Íslands, náttúrustofu Vestfjarða og náttúrustofu á Vesturlandi, sbr. lög nr. 60/1992, skal markvisst unnið að því að auka þekkingu á náttúru Breiðafjarðarsvæðisins til að tryggja sem best verndun þess“. Í lögnum er ekki að finna frekari skýringar á hlutverki Náttúrufræðistofnunar Íslands eða náttúrustofanna og rétt að benda á að lögin gerðu ekki ráð fyrir sérstökum fjárveitingum til viðkomandi fagstofnana til rannsókna á verndarsvæðinu. Lífríki Breiðafjarðar er fjölbreytt og lífaúðugt og umtalsverðar rannsóknir hafa þó farið fram á svæðinu. Flestar rannsóknir á verndarsvæðinu hafa ekki verið hluti af fyrir fram gerðri áætlun sem miðar að því að fá heildaryfirsýn um ástand náttúru- og menningarminja sem m.a. nýtist við stjórnun svæðisins. Náttúrufræðistofnun Íslands og náttúrustofurnar á Vesturlandi og Vestfjörðum, Vör Sjávarrannsóknarsetur, Háskólasetur Snæfellsness, Hafrannsóknastofnunin og BioPol stunda ýmsar rannsóknir í Breiðafirði sem oft eru tengdar fjármögnun vegna ákveðinna framkvæmda eða einstakra verkefna. Stundum nýtast þessar rannsóknir vernd náttúru- og menningarminja.

Flestar athuganir hafa verið gerðar á stofnum fugla, fiska, botndýra og spendýra en minna verið um rannsóknir á svifvist fjarðarins [15, 16]. Rannsóknir á sjávarlífverum hafa einkum beinst að nytjategundum, t.d. fiskum, samlokum og þara, en minna verið um vistfræðilegar athuganir, þó nokkuð sé um rannsóknir á lífríki fjörunnar og ein athugun hafi verið gerð á samfélagi hryggleysingja á botni Breiðafjarðar. Niðurstöður rannsókna hafa aukið þekkingu manna á lífríki Breiðafjarðar og skapa grunn frekari rannsókna.

Rannsóknir á lífríki Breiðafjarðar á undanförunum áratug eru að litlu leyti tengdar rannsóknarmarkmiðum og áherslum sem dregnar voru saman í Verndaráætlun Breiðafjarðar 2000-2004 [12], heldur mótast að miklu leyti af nýtingarhagsmunum og frumkvæði einstaklinga og þekkingar- og áhugasviði þeirra. Verndarsvæði Breiðafjarðar nýtur þannig góðs af rannsóknaráhuga vísindasamfélagsins. Eins og fram kemur í verndaráætlun Breiðafjarðar 2000-2004 gæti Breiðafjarðarnefnd stuðlað að enn frekari rannsóknum á svæðinu með því að vekja athygli á rannsóknarspurningum tengdum vistkerfi Breiðafjarðar meðal vísindamanna á rannsóknarstofnunum hér á landi sem og erlendis [12]. Á síðustu fimm árum hefur umfang rannsókna á lífríki Breiðafjarðar aukist, einkum vegna fjölgunar þekkingarsetra á Snæfellsnesi.

Í samræmi við 7. gr. laga um vernd Breiðafjarðar óskaði Breiðafjarðarnefnd eftir samráði við fagstofnanir um gerð rannsóknar- og vöktunaráætlunar fyrir náttúru Breiðafjarðar haustið 2007. Sérfræðingar voru boðaðir til fundar í Stykkishólmi. Töldu þeir þekkingu á vistkerfinu ekki næga til að gera rannsóknar- og vöktunaráætlun en lögðu til að bætt yrði verulega úr þekkingu á grundvallarþáttum í lífríki Breiðafjarðar og undirstöðum þess og að efla bæri grunnrannsóknir á vistkerfi Breiðafjarðar, vöktun á afmörkuðum þáttum vistkerfisins og ýtarlegar rannsóknir á einstökum þáttum vistkerfisins. Fundurinn lagði jafnframt til að ráðast sem allra fyrst í tvö viðamikil undirstöðuverkefni. Annað þeirra felur í sér kortlagningu á botni og fjörum Breiðafjarðar með hliðsjón af umhverfisþáttum, botngerð og samfélögum.

Hitt felur í sér að rannsaka uppruna og afdrif kolefnis í firðinum, þ.e. orku- og næringarefnaflæði í gegnum fæðukeðjur. Fjallað var um mun fleiri verkefni í skýrslu um niðurstöður fundarins og þeim forgangsraðað í þrjá flokka. Sérfræðingarnir lögðu áherslu á að stórefla rannsóknir á Breiðafirði, enda væru þær undirstaða sjálfbærrar nýtingar og nýttust jafnframt á öðrum svæðum [12]. Mótun rannsóknarverkefna var ekki einskorðuð við núverandi verndarmörk Breiðafjarðar til samræmis við rannsóknir undanfarandi áratuga sem ná til Breiðafjarðar í heild sinni. Þekkingaröflun utan verndarsvæðis Breiðafjarðar nýtist jafnt innan sem utan verndarsvæðis, en vistkerfi fjarða eru opin kerfi og því mikilvægt að tengja verndarsvæðið við nánasta umhverfi. Engin stór samstarfsverkefni á sviði ofangreindra rannsóknarsviða hafa enn komist til framkvæmdar.

Sambærilegur sérfræðingafundur var haldinn um menningarminjar að frumkvæði Breiðafjarðarnefndar vorið 2009. Töldu fundarmenn að auka þyrfti verulega þekkingu á grundvallarþáttum og bæta skráningu á menningarminjum Breiðafjarðar. Var því lagt til að ráðast í tvö viðamikil undirstöðuverkefni hið fyrsta. Annað þeirra felur í sér skráningu á húsakosti í eyjunum, fjölda og aldri. Hitt felur í sér að skrá fornleifar og örnefni í eyjunum. Í skýrslu um niðurstöður fundarins var fjallað um fleiri verkefni og þeim forgangsraðað [18].

Eins og fram hefur komið hefur Breiðafjarðarnefnd verið í samstarfi við sérfræðinga á sviði menningarminja um skráningu örnefna á sjó og samantekt um útgefnar heimildir um jarðir, ábúendur og búnaðarhætti sem tengjast sögu Breiðafjarðar. Nefndin hefur einnig styrkt Sverri Jakobsson sem vinnur að skráningu á sögu Breiðafjarðar og gert samning við Náttúrustofu Vestfjarða um skráningu örnefna á verndarsvæðinu innan Dalasýslu.

Ýmis vöktunarverkefni hafa verið unnin á undanförunum áratugum við Breiðafjörð. Hér eru örfá þeirra nefnd en alls ekki er um tæmandi lista að ræða.

Um tveir þriðju hlutar íslenska arnarstofnsins halda til á Breiðafirði en fylgst hefur verið allnákvæmlega með afkomu stofnsins frá árinu 1959, þ.e. lengur en hjá nokkrum öðrum íslenskum fuglastofni. Sömuleiðis er díflaskarfurinn vaktaður með nákvæmri, árlegri talningu á varpfugli, auk þess sem aldurshlutföll eru ákvörðuð í stofninum á öðrum árstímum. Teista og fleiri fuglategundir eru vaktaðar árlega í Flatey. Fylgst er reglubundið með ástandi fiskistofna og hörpuðisks í Breiðafirði og sjávarhiti hefur verið mældur við Flatey frá árinu 1990.

Ákvörðun um vöktun á einstökum lífverum til upplýsingaöflunar um ástand vistkerfis og hugsanlegar breytingar í vistkerfi þarf að byggja á rannsóknum á vistfræði tegundanna og mati á gildi tegunda sem mælikvarða á hugsanlegar breytingar [19]. Þekking á vistfræði fugla við Breiðafjörð er umtalsverð og skapar grunn til ákvörðunartöku um fýsilegar tegundir til vöktunar en eins og fram kom á fundi sérfræðinga í Stykkishólmi 2007 [17] er þörf á aukinni þekkingu á grunnþáttum vistkerfisins. Kortlagning grunnþátta vistkerfis Breiðafjarðar eða annarra sambærilegra vistkerfa er forsenda upplýstrar ákvörðunar um val á vöktunarrannsóknum í vistkerfi Breiðafjarðar.

Vænlegt má telja að áfram verði haldið vöktun þeirra stofna sem rannsakaðir hafa verið á undangengnum áratugum, þar sem þegar liggja fyrir upplýsingar um sveiflur og í sumum tilfellum skýringar þeirra. Einnig má ætla að yfirstandandi rannsóknir á varpafkomu kríu og ritu veiti innsæi í ástand stofna sem reiða sig á komu sandsílis. Af vöktunarrannsóknum á vistkerfi sjávar er áframhald á vöktun sjávarhita við Flatey mikilvæg en ætla má að gott væri að vakta umhverfisþætti víðar sem og aðra grunnþætti vistkerfis Breiðafjarðar.

## Lokaorð

Það er mat starfshópsins að núverandi lögum og framkvæmd þeirra sé ábótavant og endurskoðun þeirra nauðsynleg. Lögin eru óskýr hvað varðar gildissvið og mörk verndarsvæðisins og viðmið um vernd náttúru- og menningarminja. Á verndarsvæði Breiðafjarðar hefur skort á rannsóknir, vöktun, eftirlit og fræðslu. Hlutverk og staða Breiðafjarðarnefndar hefur oft verið óljós í stjórnkerfinu og nefndin ekki haft nauðsynlegt bakland til að stuðla að vernd svæðisins sem skyldi. Við endurskoðun laga um vernd Breiðafjarðar er afar mikilvægt að leita samráðs og samstarfs við íbúa svæðisins og hagsmunaaðila.

## Heimildir

1. Agnar Ingólfsson 2006. The intertidal seashore of Iceland and its animal communities. *The Zoology of Iceland I*, 7: 1-85.
2. Nellemann, C., Hain, S., & Alder, J. (ritstj.) 2008. In Dead Water – Merging of climate change with pollution, over-harvest, and infestations in the world's fishing grounds. United Nations Environment Programme, GRID-Arendal, Norway, [www.grida.no](http://www.grida.no).
3. Hussain, S.S., Winrow-Giffin, A., Moran, D., Robinson, L.A., Fofana, A., Paramor, O.A.L. & Frid, C.L.J. 2010. An ex ante ecological economic assessment of the benefits arising from marine protected areas designation in the UK. *Ecological Economics* **69**: 828-838.
4. Macintosh, A., Bonyhady, T., Wilkinson, D. 2010. Dealing with interests in displaced by marine protected areas: A case study on the Great Barrier Reef Marine Park Structural Adjustment. *Ocean & Coastal Management* **53**: 581-588.
5. PISCO, Partnership for Interdisciplinary Studies of Coastal Oceans. 2007. *The Science of Marine Reserves* (2. útg. International Version). [www.piscoweb.org](http://www.piscoweb.org), 22 bls.
6. UNEP (United Nations Environment Programme) 2009, World database of protected areas, UNEP, Cambridge, United Kingdom.
7. Fernandes, L., Day, J, Lewis, A, Slegers, S., Kerrigan, B., Breen, D., Cameron, D., Jago, B., Hall, J., Lowe, D., Innes, J., Tanzer, J., Chadwick, V., Thompson, L., Gorman, K., Simmons, M., Barnett, B., Sampson, K., De'ath, G., Mapstone, B., March, H., Possingham, H., Ball, I., Ward, T., Dobbs, K., Aumend, J., Slater, D., & Stapleton, K. 2005. Establishing representative no-take areas in the Great Barrier Reef: Large-scale implementation of theory on marine protected areas. *Conservation Biology* **19**: 1733-1744.
8. Kelleher, G., Bleakley, C. & Wells, S. (ritstj.) 1995. A Global Representative System of Marine Protected Areas. Volume II: Wider Caribbean, West Africa and South Atlantic. Great Barrier Reef Marine Park Authority, World Bank, and World Conservation Union-IUCN.
9. Osmond, M., Airame, S., Caldwell, M., & Day, J. 2010. Lessons for marine conservation planning: A comparison of three marine protected area planning processes. *Ocean & Coastal Management* **53**: 41-51.
10. Anon 2000. *Marine Protected Areas: Tools for Sustaining Ocean Ecosystems*. National Academy Press.
11. Gubbay, S. 2005. Marine protected areas & zoning in a system of marine spatial planning. A discussion paper for WWF-UK. 14 bls.
12. Guðríður Þorvarðardóttir 1999. Verndaráætlun Breiðafjarðar 2000-2004. Breiðafjarðarnefnd. 90 bls.
13. Jónas P. Jónasson 2007. Hörpuðiskurinn í Breiðafirði. Rannsóknir og ástand stofnsins. Greinargerð unnin fyrir Náttúrustofu Vesturlands og Háskólasetur Snæfellsness. 53 bls.
14. Menja von Schmalensee 2010. Vágastir í vistkerfum – fyrri hluti. Náttúrufræðingurinn **80**: 15-26.
15. Halldóra Skarphéðinsdóttir og Karl Gunnarsson (1997). Lífríki sjávar í Breiðafirði. Yfirlit rannsókna. Hafrannsóknastofnunin, fjölrít nr. 63, 57 bls.
16. Gunnar Þór Hallgrímsson og Ævar Petersen 2005. Stöðuskýrsla um náttúrufarsrannsóknir á Breiðafirði. Unnið fyrir Breiðafjarðarnefnd. Náttúrufræðistofnun Íslands, NÍ-05014.
17. Róbert A. Stefánsson, Menja von Schmalensee og Kristinn Haukur Skarphéðinsson (ritstj.) 2008. Rannsóknir og vöktun á lífríki Breiðafjarðar. Niðurstöður sérfræðingafundar í Stykkishólmi 12.-13. september 2007. Unnið fyrir Breiðafjarðarnefnd. 22 bls.
18. Magnús A Sigurðsson, Ragnar Edvardsson, og Svavar Sigmundsson (ritstj.) 2009. Menningarminjar á Breiðafirði. Niðurstöður sérfræðingafundar í Stykkishólmi, 17.-18. apríl 2009. Unnið fyrir Breiðafjarðarnefnd. 16 bls.
19. Goodsell, P.J., Underwood, P.J., & Chapman, M.G. 2009. Evidence necessary for taxa to be reliable indicators of environmental conditions or impacts. *Marine Pollution Bulletin* **58**: 323-331.

## Ítarefni

- Aðalheiður Jóhannsdóttir 2007. Inngangur að meginreglum umhverfisréttar. *Úlfljótur* **60**: 357-397.
- Andrews, J.E., D. Burgess, R.R. Cave, E.G. Coombes, T.D. Jickells, D.J. Parkes & R.K. Turner 2006. Biogeochemical value of managed realignment, Humber estuary, UK. *Science of the Total Environment* **371**: 19-30.
- Benedikt Eyþórsson 2004. Breiðafjarðarbyggðir. Útgefnar heimildir um jarðir, ábúendur, búnaðarhætti og fleira sem tengist sögu Breiðafjarðarsvæðisins. Skýrsla unnin fyrir Breiðafjarðarnefnd. 65 bls.
- Breiðafjarðarnefnd. Ársskýrslur á vef nefndarinnar, [www.breidafjordur.is](http://www.breidafjordur.is).
- Garcia, E.G., Ragnarsson, S.Á. & Eiríksson, H. 2006. Effects of scallop dredging on macrobenthic communities in west Iceland. *ICES Journal of Marine Science* **63**: 434-443.
- Guðmundur Víðir Helgason 1982. Botndýralíf á hluta Breiðafjarðar. Ritgerð 4. árs verkefni við líffræðiskor Háskóla Íslands. 97 bls.
- Guðrún Gísladóttir og Hjördís Linda Jónsdóttir 2007. Örnefni í sjó á Breiðafirði. Raunvísindastofnun Háskólans, RH-03-2007. 25 bls.
- Kenchington, R. 2010. Strategic roles of marine protected areas in ecosystem scale conservation. *Bulletin of Marine Science* **86**: 303-303.
- Lög nr. 54/1995 um vernd Breiðafjarðar. Sjá [www.breidafjordur.is](http://www.breidafjordur.is) eða [www.althingi.is](http://www.althingi.is).
- Náttúruverndarráð 1996. Náttúruminjaskrá. Skrá um friðlýst svæði og aðrar náttúruminjar. Reykjavík, 7 útgáfa.
- Sigríður Kristinsdóttir 2010. Þjóðgarðar í sjó? Ritgerð til M.S. prófs við Líf- og umhverfisvísindadeild Háskóla Íslands. 74 bls.
- Sutherland, W.J., Albon, S.D., Allison, H., Armstrong-Brown, S., Bailey, M.J., Brereton, T., Boyd, I.L., Carey, P., Edwards, J., Gill, M., Hill, D. Hodge, I., Hunt, A.J., Le Quesne, W.J.F., Macdonald, D.W., Mee, L.D., Mitchell, R., Norman, T., Owen, R.P., Parker, D., Prior, S.V., Pullin, A.S., Rands, M.R.W., Redpath, S., Spencer, J., Spray, C.J., Thomas, C.D., Tucker, G.M., Watkinson, A.R., & Clements, A. 2010. The identification of priority policy options for UK nature conservation. *Journal of Applied Ecology* **47**: 955-965.
- Umhverfissráðuneytið 2008. Stefnunorkun Íslands um framkvæmd Samningsins um líffræðilega fjölbreytni. Umhverfissráðuneytið. 28 bls.
- Umhverfissráðuneytið 2010. Velferð til framtíðar. Sjálfbær þróun í íslensku samfélagi. Áherslur 2010-2013. Umhverfissráðuneytið. 42 bls.
- [www.wdpa-marine.org](http://www.wdpa-marine.org)