

Tillaga til þingsályktunar

um tilnefningu Eyjabakka sem votlendissvæðis á skrá Ramsar-samningsins.

Flm.: Kolbrún Halldórsdóttir, Katrín Fjeldsted, Þórunn Sveinbjarnardóttir.

Alþingi ályktar að skora á ríkisstjórnina að tilnefna Eyjabakka á skrá Ramsar-samningsins yfir alþjóðlega mikilvæg votlendissvæði.

Greinargerð.

Ramsar-samningurinn sem Ísland á aðild að hefur það að markmiði að vernda votlendissvæði sem talist geta mikilvæg á alþjóðlegan mælikvarða, einkum með tilliti til fuglalífs. Ísland gerðist aðili að samningnum árið 1978 og skuldbatt sig þar með til að lúta meginákvæðum hans sem eru þau að tilnefna votlendissvæði á lista samningsins, stuðla að skynsamlegri nýtingu votlendissvæða, stofna friðlönd á votlendissvæðum og þjálfa starfsmenn þeirra, auk þess að taka þátt í alþjóðlegu samstarfi um votlendisvernd.

Til að uppfylla ákvæði samningsins hefur Ísland tilnefnt þrjú svæði á skrá hans um alþjóðlega mikilvæg votlendissvæði: Mývatn og Laxárvæðið (1978), Þjórsárver (1990) og Grunnafjörð í Borgarfirði (1996). Í fylgiskjali með þingsályktunartillögu þessari kemur nánar fram hvað íslensk stjórnvöld hafa gert til að standa við skuldbindingar sínar. Ísland hefur ekki alltaf verið til fyrirmyndar að álitni eftirlitsnefndar samningsins; þannig hafa bæði Mývatn og Þjórsárver verið sett á sérstakan lista yfir svæði sem talin eru í hættu vegna nýtingar sem ekki getur talist sjálfbær. Þau hafa að vísu verið tekin af þeim lista aftur en eftirlitsnefndin mun hafa á þeim sérstakar gætur.

Eitt af mikilvægum ákvæðum samningsins hefur ekki verið uppfyllt af Íslands hálfu en það er kvöð sú sem hvílir á aðildarríkjunum að gera skrá um votlendissvæði innan sinnar lögsögu sem talist geta mikilvæg á alþjóðlega vísu. Komið hefur fram í máli umhverfisráðherra að skrá af þessu tagi komi til með að heyra undir gerð náttúruverndaráætlunar sem er í undirbúningi samkvæmt lögum um náttúruvernd, nr. 44/1999, og mun þar með væntanlega verða lögð fyrir Alþingi eigi síðar en árið 2002.

Um mikilvægi votlendis í íslenskri náttúru er hægt að hafa mörg orð enda hafa verið ritaðar um það lærðar ritgerðir og bækur sem hafa að geyma mikinn fróðleik og hafa vakið verðskuldaða athygli. Það hefur líka verið í brennidepli hversu kappsamir Íslendingar voru á árum áður við að ræsa fram mýrar, þurrka upp votlendissvæði og vinna þau til ræktunar. Hin seinni ár hefur hins vegar verið meira lagt upp úr því að endurheimta það votlendi sem einu sinni var. Þær tilraunir benda til að slíkt sé framkvæmanlegt í einhverjum mæli en ekki liggja fyrir nægar rannsóknir til að hægt sé að fullyrða nokkuð um möguleika okkar í þeim efnum. Hitt er ekki heldur ljóst hversu mikill hluti votlendis í náttúru Íslands hefur verið ræstur fram, en talið er að a.m.k. helmingur votlendis í byggð hafi beðið tjón af framræslu.

Prentað upp.

Hvað varðar mikilvægi votlendis út frá alþjóðlegum sjónarhóli nægir að vitna í bókun við Ramsar-samninginn sem gerð var 1990 þar sem fram kemur að votlendi sé talið mikilvægt á alþjóðlegan mælikvarða þegar það fóstrar reglulega plöntu- og dýrategundir á viðkvæmu stigi lífsferils eða veitir þeim athvarf við erfið skilyrði (criterion 4), þegar það fóstrar reglulega 20.000 votlendisfugla (criterion 5) og þegar það fóstrar reglulega 1% af einstaklingum stofns einnar tegundar eða deilitegundar (criterion 6). Á aðildarríkjafundi vorið 1999 var samþykkt rammaáætlun um þróun Ramsar-skrárinnar. Í þeirri samþykkt er m.a. sett fram það markmið að árið 2005 verði Ramsar-svæðin orðin 2000, en þau eru nýlega orðin 1000. Í þessari samþykkt eru aðildarþjóðirnar einnig hvattar til að nota rammaáætlunina til að þróa kerfisbundnar aðferðir til þess að ákvarða svæði á skrána.

Á þessum fundi vorið 1999 var einnig samþykkt ályktun þar sem aðildarríkin eru hvött til þess að styrkja viðleitni sína til þess að allar framkvæmdir og áætlanir sem áhrif geta haft á vistfræðilega eiginleika votlendissvæða á Ramsar-skránni, eða á önnur votlendissvæði viðkomandi lands, verði háð ítarlegu mati á umhverfisáhrifum.

Af þessum inngangi má ljóst vera að skyldur íslenskra stjórnvalda gagnvart Ramsar-samningnum eru miklar og ekki allar uppfylltar. Því er full þörf á því fyrir íslensk stjórnvöld að efla meðvitund um mikilvæg votlendissvæði og er þá komið að kjarna þessarar tillögu. Með nokkrum sanni má segja að votlendissvæði sem kjörið er á Ramsar-skrána hafi hreinlega stökkið upp í fangið á íslenskum stjórnvöldum fyrr á árinu þegar horfið var frá hugmyndum um Fljótsdalsvirkjun með miðlunarlóni á Eyjabökkum. Eyjabakkar uppfylla öll skilyrði þess að vera tilnefndir sem Ramsar-svæði. Svæðið hefur verið á náttúruminjaskrá síðan 1978 og unnið hefur verið að friðlýsingu þess síðan 1991. Í 7. útgáfu skrárinnar segir eftirfarandi um svæðið (616): Eyjabakkar, Fljótsdalshreppi, N-Múlasýslu. (1) Svæðið afmarkast að vestan af 700 m hæðarlínu í Snæfellshálsi, frá Eyjabakkajökli að Eyjabakkafossi og þaðan í suðvesturenda Folavatns. Frá Folavatni beina línu um Háöldur að mörkum friðlands í Lónsöræfum suður í jökul. (2) Óvenju grösugt votlendi í um 650 m h.y.s. með fjölda tjarna. Svipmikið landslag við rætur Snæfells, jökulgarðar með hraukum við Eyjafell. Beitiland hreindyra, heiðagæsa og álfta.

Í allri þeirri vinnu sem fram fór við þingsályktunartillögu iðnaðarráðherra um framhald framkvæmda við Fljótsdalsvirkjun á 125. löggjafarþingi var mikilvægi Eyjabakkasvæðisins staðfest af ótal vísinda- og fræðimönnum. Óhætt er að fullyrða að svæðið sé einstakt í náttúru Íslands því hvergi annars staðar er að finna samfellt gróðurlendi frá sjó að jökli sem liggur í 650 m hæð yfir sjávarmáli. Einu staðirnir sem mögulega er hægt að bera saman við Eyjabakka eru Þjórsárver og Hvítanes. Hvað fuglalífið varðar þá verpa 13 fuglategundir á svæðinu, sem er mikið miðað við önnur afmörkuð svæði á hálendi Íslands, auk þess sem talið er að 4–5% af íslensk/grænlenka heiðagæsastofninum og 2% af íslenska álfstastofninum nýti sér svæðið. Þá munu 50–70% geldra heiðagæsa fella fjaðrir á Eyjabökkum. Þessar staðreyndir sýna svo ekki verður um villst að hér er um mikilvægt svæði að ræða sem sjálfsagt er að fái sess á Ramsar-skránni yfir alþjóðlega mikilvæg votlendissvæði.

Nú liggur það fyrir að ríkisstjórn Íslands stefnir að því að stofna Vatnajökulsþjóðgarð árið 2002 á alþjóðlegu ári fjalla. Þegar þau áform eru skoðuð ofan í kjölinn er eðlilegt að allt svæðið umhverfis jökulinn sé skoðað og skilgreint. Það má ljóst vera af núgildandi náttúruminjaskrá að þar leynast gífurleg náttúruverðmæti. Ef farið er um svæðið umhverfis jökulinn frá þjóðgarðinum í Skaftafelli til austurs taka við Esjufjöll sem eru friðland, síðan koma náttúruminjar (638) Stóralda, (637) Svínafellslögin, þá Háalda í Hofshreppi sem er friðlýst sem náttúruvætti, (635) Breiðamerkursandur, Jökulsárlón á Breiðamerkursandi, jökulöldur við

Kvíarjökul og Eystrihvammur, (633) Steinadalur og Staðarfjall, (632) Skálafellsjökull og fjallendi í Suðursveit, (654) Heinabergsfjöll, (631) umhverfi Hoffellsjökuls, (627) Þórisdalur, Díma í Lóni sem er friðuð sem náttúruvætti, Lónsöræfi sem eru friðland, þá (616) Eyjabakkar, (615) Snæfell, Vesturöræfi og Hafrahvammagljúfur, Kringilsárrani sem er friðland, Hvannalindir sem eru friðland, (614) Fagridalur og Grágæsdalur á Brúaröræfum, (613) Kverkfjöll og Krepputunga, þá kemur land er heyrir til friðuðu landi Mývatns og Laxár, (517) Hengifossárgljúfur, (516/702) Tungnafellsjökull og Nýidalur (Jökuldalur), þá koma Lakagígar sem eru friðlýstir sem náttúruvætti og loks (701) Núpsstaður, Núpsstaðaskógar og Grænalón. Upptalning þessi og númer eru samkvæmt náttúruinjasrá 7. útg. 1996. Þessi upptalning sýnir hversu mikil náttúruverðmæti eru fólgin í landi því er umlykur Vatnajökul.

Hinn 29. september sl. var haldin ráðstefna á Kirkjubæjarklaustri sem fjallaði um Vatnajökulsþjóðgarð. Á ráðstefnunni var það mál manna að Vatnajökull og svæðið umhverfis hann hefði alþjóðlegt verndargildi og því afar mikilvægt að efla náttúruvernd á svæðinu. Tilnefning Eyjabakka á lista Ramsar-samningsins um alþjóðlega mikilvæg votlendissvæði væri veigamikil skref í þá átt.

Fylgiskjal.

Fyrsti kafli skýrslu umhverfisráðherra um framkvæmd alþjóðlegra samninga á sviði náttúruverndar. (Þskj. 1376 (124. mál) á 125. löggjafarþingi 1999–2000.)

Ramsar-samþykktin.

Samþykkt um votlendi sem hafa alþjóðlegt gildi, einkum fyrir fuglalíf (Convention on Wetlands of International Importance, especially as Waterfowl Habitat) öðlaðist gildi alþjóðlegra árið 1975. Ísland staðfesti samþykktina 2. desember 1977 og tók hún gildi hér á landi 2. apríl 1978, sbr. auglýsingu í C-deild Stjórnartíðinda 1/1978. Bókun við samþykktina (Protocol) frá 1982 var undirrituð án fyrirvara um fullgildingu 11. júní 1986 og öðlaðist gildi 1. október 1986, sbr. auglýsingu í C-deild Stjórnartíðinda 10/1986. Breyting við hana sem gerð var 28. maí 1987 var staðfest 18. júní 1993, sbr. auglýsingu í C-deild Stjórnartíðinda 19/1993, og öðlaðist hún gildi hér á landi 1. maí 1994.

Markmið samþykktarinnar er að stuðla að verndun votlendis, einkum fyrir votlendisfugla og samkvæmt samningnum er hvert aðildarríki samþykktarinnar skuldbundið til þess að tilnefna a.m.k. eitt friðað votlendissvæði á skrá hennar yfir votlendi, sem hafa alþjóðlega þýðingu fyrir fuglalíf. Við gildistöku samþykktarinnar var Mývatns- og Laxárvæðið tilkynnt á skrána en það svæði er mikilvægasta og fjölskrúðugasta fuglasvæði landsins og býr yfir miklum fjölda votlendisfugla, einkum anda. Þjórásarverum var bætt á skrána árið 1990 eftir að verin höfðu verið friðlýst og síðar var Grunnafjörður í Borgarfirði tilkynntur á skrána árið 1996 skömmu eftir að hann var friðlýstur. Grunnafjörður er mikilvægt viðkomusvæði farfugla á leiðinni að og frá varpstöðvum á vorin og haustin og stuðlar þannig að alþjóðlegri vernd flökkustofna. Auk þess hefur verið til athugunar að bæta Breiðafjarðarsvæðinu á skrá samþykktarinnar en samkvæmt skilgreiningu samningsins á votlendi getur það náð yfir

sjávarsvæði allt niður á sex metra dýpi miðað við stórstraumsfjörumörk. Í Breiðafirði eru því umfangsmikil svæði sem gætu fallið undir skilgreiningu samningsins. Niðurstaða þeirrar athugunar liggur ekki fyrir.

Frá upphafi hefur umsjón og framkvæmd samþykktarinnar hér á landi verið í höndum náttúruverndaryfirvalda, fyrst í stað Náttúruverndarráðs og menntamálaráðuneytisins en síðan umhverfisráðuneytisins eftir stofnun þess og nú fer Náttúruvernd ríkisins með umsjón og framkvæmd hennar eftir að stofnunin tók við stjórnsluhlutverki Náttúruverndarráðs árið 1996. Ramsar-samþykktin kveður m.a. á um að aðildarríki skuli styrkja vernd votlendis og votlendisflugla með stofnun friðlanda, hvort sem þau eru sett á skrá samningsins eða ekki og í gegnum tíðina hafa yfirvöld, fyrst Náttúruverndarráð og síðan Náttúruvernd ríkisins reynt að stuðla að vernd votlendis með friðlýsingum og mörg votlendissvæði hafa auk þess verið sett á Náttúruminjaskrá í von um að unnt yrði að friðlýsa þau síðar. Með nýjum náttúruverndarlögum hefur framkvæmd samningsins verið styrkt til muna þar sem nú njóta votlendissvæði yfir ákveðinni stærð sérstakrar friðunar, sbr. 37. gr. laganna, og er sveitarstjórnunum óheimilt að veita framkvæmda- eða byggingarleyfi fyrir framkvæmdum sem raskað geta þessum svæðum án þess að leita umsagnar Náttúruverndar ríkisins og náttúruverndarnefnda.

Hvað varðar framkvæmd á Ramsar-svæðum þá hefur um árabíl verið landvarsla, umsjón og eftirlit með verndun og framkvæmdum á Mývatns- og Laxárvæðinu og þar er hafin gerð verndaráætlunar fyrir svæðið en ekki er hægt að segja til um hvenær hún verður fullgerð þar sem fjárveitingar til verksins munu ráða miklu um verklok. Vinna við gerð sérstakra verndaráæltana fyrir Þjórsárver eða Grunnafjörð hefur ekki hafist og þau svæði hafa ekki notið neinnar umsjónar eða eftirlits.

Á fimmta aðildarríkjaþingi árið 1993 var samþykkt ályktun um skynsamlega nýtingu votlendissvæða þar sem aðildarríkin eru hvött til þess að nýta leiðbeiningarreglur samþykktarinnar á kerfisbundnari og markvissari hátt til þess að stuðla að betri framkvæmd samþykktarinnar og skynsamlegri nýtingu votlendissvæða. Í reglunum er bent á leiðir til þess að styrkja framkvæmdina, svo sem um uppbyggingu stofnana, upplýsingaöflun, vöktun, rannsóknir, þjálfun starfsfólks, menntun og kynningarstarf. Ályktunin felur ekki í sér bindandi ákvæði eða kvaðir um ákveðnar framkvæmdir eða aðgerðir aðildarríkja. Náttúruvernd ríkisins hefur ekki til þessa haft bolmagn til þess að vinna áætlun um skynsamlega nýtingu votlendissvæða hér á landi. Það er hins vegar ljóst að við undirbúning að fyrstu náttúruverndaráætlun sem umhverfisráðherra á að leggja fyrir Alþingi árið 2002 verður sérstaklega fjallað um votlendissvæði, skynsamlega nýtingu þeirra og verndun.

Á aðildarríkjaþingum samþykktarinnar, en þau eru að jafnaði haldin á þriggja ára fresti, eru lagðar fram og samþykktar fjöldi ákvarðana (Resolutions) og tilmæla (Recommendations) sem beint er til skrifstofu samningsins, framkvæmdastjórnar, vísindanefndar eða aðildarríkja. Samþykktir aðildarríkjaþinga eru ekki þjóðréttarlega bindandi fyrir ríkin en þær leggja samt sem áður ákveðnar skuldbindingar á herðar viðkomandi ríki um framkvæmd þeirra. Helstu samþykktir sem varða framkvæmd samþykktarinnar og mikilvægar eru fyrir stefnumótun á þessu sviði á næstunni eru m.a. samþykkt um viðmiðunargildi við mat á mikilvægi votlendissvæða, starfsáætlun fyrir 1997–2002 og ályktun um mat á umhverfisáhrifum, sbr. eftirfarandi:

- *Viðmiðunargildi við mat á mikilvægi votlendissvæða* (Criteria for Identifying Wetlands of International Importance).

Reglur til þess að meta mikilvægi votlendissvæða voru samþykktar á fjórða aðildarþingi samningsins árið 1990. Árið 1996 var vísindanefnd samningsins falið að fara yfir

og endurskoða reglurnar frá fjórða aðildarríkjaþingi. Tillögur vísindanefndarinnar voru til umfjöllunar á sjöunda aðildarfundi samningsins á Kosta Ríka í maí 1999 og samþykktar. Samkvæmt þeim er votlendissvæði m.a. álitid mikilvægt á heimsvísu ef það uppfyllir eftirfarandi viðmið:

- a. fóstur reglulega plöntu og eða dýrategundir á viðkvæmu stigi lífsferils eða veitir at-hvarf frá erfiðum skilyrðum, eða
 - b. fóstur reglulega 20.000 votlendisfugla, eða
 - c. þar sem upplýsingar eru tiltækar, fóstur reglulega 1% af einstaklingum stofns einnar tegundar eða deilitegundar.
- *Starfsáætlun 1997–2002*, (Strategic Plan 1997–2002).

Árið 1996 var samþykkt starfsáætlun fyrir tímabilið 1997–2002 og mælt til þess að aðildarlönd taki mið af henni í sinni stefnumörkun. Á sjöunda aðildarríkjaþingi var síðan samþykkt stefnumótandi rammaáætlun og viðmiðanir fyrir framtíðarþróun Ramsar-listans yfir votlendi með alþjóðlega þýðingu. Þar er m.a. sett fram það markmið að árið 2005 verði Ramsar-svæðin orðin 2000, en þau eru nýlega orðin 1000. Þar eru aðildarríkjaþingir einnig hvattar til þess að nota rammaáætlunina og til þess að þróa kerfisbundnar aðferðir til þess að ákvarða svæði fyrir Ramsar-skrána. Í rammaáætluninni eru sett fram fjölmörg markmið og gerð ítarleg grein fyrir þýðingu og notkun viðmiðunargilda við mat á mikilvægi votlendissvæða. Til dæmis er greint frá því í útskýringum á viðmiðunargildi a hér að framan að þar séu m.a. fellisvæði andafugla, þ.m.t. gæsir, talin vera mikilvæg.

- *Mat á umhverfisáhrifum*, (Impact Assessment: Strategic, environmental and social. Resolution VII.16).

Aðildarríkjaþing samþykkti árið 1996 tilmæli þar sem ríki eru hvött til þess að samþætta umhverfissjónarmið er tengjast votlendi og undirbúnings- og ákvörðunarferli á greinilegan og sýnilegan hátt (recommendation 6.2). Á síðasta fundi Ramsar var auk þess samþykkt ályktun VII.16 þar sem aðildarlönd eru m.a. hvött til þess að styrkja viðleitni sína til þess að allar framkvæmdir, áætlanir, verkefni og stefnur sem geta haft áhrif á vistfræðilega eiginleika votlenda á Ramsar-skráni, eða geta haft neikvæð áhrif á önnur votlendi landsins, verði háð ítarlegu mati á áhrifum (10. tölul.).

Að lokum má geta þess að Náttúruvernd ríkisins tekur þátt í norrænni úttekt á votlendissvæðum á Norðurlöndunum og er niðurstöðu úr verkefninu að vænta síðar á þessu ári.