

Nefndasvið Alþingis
101 Reykjavík

Sent á: nefndasvid@nefndasvid.is;

Reykjavík, 09. janúar 2024

Umsögn Landverndar um tillögu til þingsályktunar um landsskipulagsstefnu

Í upphafi er rétt að gera almennt athugasemd við þrönga tímafresti af hálfu stjórnvalda og þá sérstaklega vegna stærri mála sem þarfnast mikillar rýni og þá ekki síst mál eins og hér er til umsagnar. Aðrar áætlanir og stefnur eru nú auk þess lagðar fram á sama tíma af hálfu stjórnvalda, stefnur sem krefjast samlesturs við Landsskipulagsstefnu. Hvort þá heldur er um ráðuneyti og eða nefndarsvið alþingis er að ræða má viðkomandi stjórnvaldi vera ljóst að tímarammi sem ætlaður er til að bregðast við er óásættanlegur. Landvernd vill því vinsamlega hvetja stjórnvöld almennt að virða lýðræðissjónarmið í þessum efnum, ekki síst þegar stjórnvöld sjálf leggja mikla áherslu samráð og óska eftir ábendingum og athugasemdum í stórum sem smærri málum.

Landsskipulagsstefna er viðamikil áætlun margra orða um sjálfbærni, verndun vistkerfa, landslags, loftslags, votlendis, hálendis, samfélags, víðerna, náttúruheilda o.s.frv. Víðtækt samstarf skuli haft við stofnanir, hagsmunaaðila og löggjafann, Alþingi, Umhverfisstofnun, Vegagerð, Náttúrufræðistofnun, Samband íslenskra sveitarfélaga, Ferðamálastofu og áfram mætti endalaust telja. Athygli vekur að aðeins er rétt tæpt á því í landsskipulagsstefnu, að áform séu um stofnun þjóðgarðs á þegar friðlýstum svæðum, með breytingu á lögum um Vatnajökulþjóðgarð. Þjóðgarður á hálendinu hefði verðskuldað sérstakan kafla í landsskipulagsstefnu og skýra, tímasetta stefnu helst með metnaðarfullri áformum en þeim sem fram koma í stjórnarsáttmálanum. Úr þessu verður að bæta.

I. Framtíðarsýn og meginmarkmið

Málgrein ætti að byrja á að Ísland stefndi á að vera í fremstu röð þjóða hvað varðar sjálfbæra þróun og með metnaðarfull árangurstengd markmið í loftslags- og vistkerfiskerfismálum. Það er hinn raunverulegi grunnur þess að hægt verði að byggja upp örugga innviði, sveitarfélög, verðmætasköpun, fullnægjandi þjónustu o.s.frv.

II. Lykilviðfangsefni

Landvernd gerir ekki athugasemdir í meginatriðum við lykilviðfangsefni að því undanskildu að náttúruvernd ætti að skipa sérstakan reit og Landvernd gerir því tillögu um að bæta við staflið nr. 10, Náttúru- og umhverfisvernd. Í þeim kafla verði skrifuð stefna m.a. með tilliti til hálendisþjóðgarðs sem skrifaður er inn í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar. Landvernd fer fram á að hálendisþjóðgarði sé gert jafn hátt undir höfði sem og stefnu um mögulega nýtingu vindorku á Íslandi þar sem hvort tveggja er í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar. Landvernd vill einnig benda á að friðlýsing og verndun lands er ekki síst loftslagsaðgerð þar sem heilbrigð vistkerfi binda kolefni en röskuð vistkerfi losa það.

III. Markmið, áherslur og mælikvarðar

Landvernd fagnar undir þessum lið í tillögu að skipulagi stjórnvalda að þar verði vernd umhverfis, náttúru og velsæld samfélags meginmarkmið, áherslur og mælikvarðar enda sjá lið I Framtíðarsýn og meginmarkmið sem kemur fram að álit Landverndar hverjar skulu vera meginforsendur tillögu þessarar að Landsskipulagi. Í stað samkeppnishæfs atvinnulífs ætti betur við að markmiðið sé að stjórnvöld stuðli að heilbrigðu atvinnulífi.

A. Markmið um vernd umhverfis- og náttúru

Áhersla A.1: Í þennan yfirkafla hefur gleymst að bæta við stærsta einstaka losunarpætti á Íslandi þ.e. losun gróðurhúsalofttegunda frá landi. Ekki er hægt að horfa fram hjá þeirri staðreynd að þrátt fyrir að losun frá landi sé í sérstökum losunarflokki þá liggur engu að síður fyrir að ábyrgð okkar er gríðarlega stór og þessi einstaki losunarpáttur er hlutfallslega mjög stór á Íslandi.

Framfylgd við skipulagsgerð

Landvernd leggur sérstaka áherslu á mikilvægi þess að skipulags- og framkvæmdaáætlanir feli í sér mat á loftslagsáhrifum í þeim tillögum sem settar eru fram sbr. lið 4. Því miður hafa reynst miklar brotalamir á, þannig að fyrirtæki og framkvæmdaraðilar hafa komist hjá því að setja fram trúverðugar áætlanir um losunaráhrif framkvæmda sem ætti þó að vera eitt af helstu grundvallaratriðum og kröfum sem settar eru fram við gerð áætlana. Það á sérstaklega við þegar fyrirséð er að mikið jarðrask geti orðið. Hvað varðar lið 5-6 þar sem lagt er upp með mikilvægi þess að nýta bestu fánlega þekkingu á samspili landnotkunar og losunar gróðurhúsalofttegunda vill Landvernd minna sérstaklega á að stórefla þarf rannsóknir á þessu samspili m.a. af hálfu Lands og skógar. Besta fánlega þekking verður aðeins fengin með frekari rannsóknum á þessu sviði. Því miður liggur fyrir að fjárveitingar frá stjórnvöldum hafa ekki verið nægilegar til Landgræðslunnar svo ekki hefur verið hægt að ná utan um heildarumfang losunar frá landi eða vegna einstakra landnotkunarpátta. Tillagan þarf því að fela í sér stefnu um að stórauka fagþekkingu með viðamiklum rannsóknum svo náist utan um t.d. heildarlosun frá landi hér. Sérfræðingar á þessu sviði Landgræðslunnar hafa staðfest að þó ekki sé hægt að slá föstu um hve losun sé mikil frá landi m.a. þar sem ofbeitt sauðfjár á sér stað þá sé losunin engu að síður alltaf af þeirri stærðargráðu að enginn einn annar losunarpáttur kemst í hálfkvist við losun frá landi. Það er því gríðarlega brýnt að mati Landverndar að stjórnvöld setji fram stefnu í tillögum þessum um að ná utan um þennan stóra losunarpátt með rannsóknum og mótvægisáðgerðum.

Áhersla A 2. Framfylgd við skipulagsgerð

Hvað varðar lið 1–2 verður Landvernd að gera athugasemd um hve óskýr framsetning er á þessum tveimur liðum. Óljóst er hvernig skuli stuðla að jafnvægi ólíkra ferðamáta og að sama skapi er mjög óráðið hvað er átt við með innviðauppbyggingu á hálendinu. Hér virðist vera um að ræða stefnubreytingu frá gildandi Landsskipulagsstefnu þar sem meginstefið er að aðgengi og þjónusta á hálendinu skuli vera í lágmarki og þjónustan við jaðar svæðisins. Getur Landvernd ekki tekið undir að vikið verði frá þeirri stefnu.

Áhersla A 3. Framfylgd við skipulagsgerð

1. Fyrir liggur eins og áður hefur komið fram að losun koltvísýrings frá landi er langstærsti einstaki losunarpátturinn á Íslandi. Jafnhliða liggur fyrir að stór svæði á jaðri og á hálendi Íslands sem fulltrúar Landgræðslunnar hafa metið mjög rýr hafa þrátt fyrir ráðleggingar verið ofbeitt sem leitt hefur af sér að náttúruleg framvinda gróðurs og endurheimt vistgerða ná ekki fram að ganga. Loftslagsmál og sjálfbær þróun vistkerfa með tilvísun í líffræðilega fjölbreytni er sett fram sem eitt af meginmarkmiðum stefnunnar

og því eðlilegt að stefnan taki á þessu. Sum svæði landsins þola beit betur en önnur og Landsskipulagstefnan á að lúta leiðsögn Landgræðslunnar sem leggur mat á hvaða svæði eru hæf til beitar og hver ekki. Að sama skapi á landsskipulag að verja og tryggja hag þeirra landeigenda sem kjósa ekki sauðfjárbreit í sínu landi og landsskipulagsstefnan á því að taka mið af lögum sem segir að sauðfjábændum sé óheimilt að beita á land án leyfis. Þá skal minna á að afréttir eru ekki í eigu bænda og skal því gera skýran greinarmun á eignarrétti og takmörkuðum nýtingarrétti.

Fram kemur í lið 2 að hverfisvernd verði nýtt til að vernda land sem er talið viðkvæmt fyrir búfjárbreit og öðrum ágangi. Hér færi betur á því að það þyrfti ekki að koma til sértækrar og jafnvel tímabundinnar hverfisverndar sem er á höndum sveitarfélaga til að vernda tiltekin svæði sem eru ofbeitt. Því færi betur að veita viðeigandi stofnunum sem koma að mati á gróðurlendi að grípa inn í og banna lausagöngu búfjár á þeim svæðum sem það ekki þola og viðkomandi sauðfjábændum yrði þá jafnframt gert að girða af sitt fé eftir atvikum. Þannig er og verður hægt að tryggja að landnýting verði stunduð með endurheimt og sjálfbærum hætti.

Í lið 6 tekur Landvernd sérstaklega undir mikilvægi þess að lögð verði sérstök áhersla á endurheimt votlendis á jörðum þar sem framræst tún og svæði hafa verið aflögð. Mikilvægt er því að í landsskipulagstefnu komi fram áhersla á kortlagningu á svæðum sem eru til þess fallin að endurheimta votlendi en Landsskipulagsstefna sem leggur áherslu á aðgerðir í loftslagsmálum hlýtur að eiga að leggja mun meiri áherslu á endurheimt votlendis en fram kemur í tillögum þessum.

Landvernd leggur sérstaka áherslu á að kafli A.3 verði í heild uppfærður með skýrari markmið og áherslum sem eru byggðar á staðreyndum rannsóknnum. Hér er um að ræða atriði sem innihalda langstærsta einstaka áhrifaþátt landnotkunar sem Landsskipulagsstefna getur sannarlega haft áhrif á ef stjórnvöldum er alvara með að nýta skipulag til þess að bregðast við þeirri loftslagsvá sem við stöndum frammi fyrir.

Áhersla A4 Ljfræðileg fjölbreyti og fl., Framfylgd við skipulagsgerð

Verndun og varðveisla líffræðilegrar fjölbreytni, sérstæðrar náttúru og menningarminja er mikilvægur þáttur í Landsskipulagsstefnu. Hér er hins vegar um nokkuð aðskilda málaflokka að tefla hvað varðar náttúru- og menningarminjar sem ættu að vera í aðskildum köflum. Verndun líffræðilegrar fjölbreytni er hins vegar grundvallarþáttur við alla vistkerfisnálgun.

Leggja ætti ríka áherslu á innleiðingu þess samkomulags sem Ísland gerðist aðili að á COP 15 þar sem m.a. allar Evrópuþjóðir rituðu undir tímamótasamkomulag í Montreal, Kanada, 7.-19. desember 2022. Samkomulagið markar tímamót í vistkerfisnálgun og verndun líffræðilegrar fjölbreytni þar sem viðnám jarðar og náttúru er komið að eða yfir þolmörk víðast hvar í heiminum og sannarlega er Ísland ekkert undanskilið í þeim efnum. Þessa samkomulags er hvergi að gæta í þessari tillögu.

Hvað varðar lið 2 um verndun náttúrugæða þá er sérkennilegt að sjá að beita eigi hverfisverndun í þeim mæli sem kemur fram í tillögum. Eðlilegt væri að litið væri miklu fremur til friðlýsinga þar sem hverfisverndarsvæði hafa víða átt undir högg að sækja.

Í lið 3 er vikið að þáttum hvað varðar mannvirki og umferð, að þau skerði náttúrugæði og menningarminjar á hálendinu sem minnst. Hér hefði verið mjög æskilegt að nefnd hefðu verið til sögunnar um hvaða mannvirki kynni að vera að ræða – en fyrir liggur að Landvernd vill að náttúran eigi að njóta vafans og þá allra helst hvað viðkemur hálendinu. Öll viðbótar mannvirkjagerð frá því sem nú er þarfnast víðtæks

samtals við náttúruverndina í landinu sem og aðra hagsmunaaðila sem vilja nýta hálendið í stórauknum mæli til upplifunar vegna einstakrar sérstöðu m.a. öræfakýrrðar. Landvernd vill sjá viðhald á þeim vegslóðum sem eru til staðar en ekki uppbyggða vegi inn á hálendið eða þvert yfir það. Hvað varðar lið 6-7 er mikilvægt að leggja áherslu á að bæði ríki og sveitarfélög kortleggi í skipulagi náttúruskóga og framvindu þeirra en viðgangur verði tryggður án inngrips framandi tegunda.

Í kafla 9 er vikið að skipulagi haf- og strandsvæða.

Í ljósi þess sem fyrir liggur um vanmáttuga stjórnsýslu, sbr. skýrslu Ríkisendurskoðunar og ítrekuð alvarleg vandamál sem hafa komið upp í fiskeldi í sjó undanfarin misseri, þarf að kveða skýrar að orði um það í landsskipulagsstefnu hvernig vinna skal að strandsvæðiskipulagi þannig að það getið staðið undir þeim markmiðum sem sett eru fram í tillöggunni, að "líffræðilegi fjölbreytni og framleiðslugetu hafsins verði viðhaldið með því að standa vörð um vistkerfi og ástand sjávar m.a. með ástandsmati og og vöktun" .. Að mati Landverndar er útilokað að halda uppi sérkennum og náttúrugæðum með óbreyttri stefnu um sjókvíaeldi í skipulagi haf- og strandsvæða.

Áhersla A5 Víðerni og skipulag Framfylgd við skipulagsgerð.

Ísland á stærstu óbyggðu víðerni í Evrópu og í þeim eru falin mikil verðmæti. Þau verðmæti má ekki skerða frekar en orðið er.

Í tillögum er lögð áhersla á að sérkennum miðhálandins og sérstæðri verndun víðerna hálendisins og landslagsheilda verði viðhaldið og jafnframt lögð áhersla á endurheimt víðerna. Þá skal þess gætt að mannvirki og umferð skerði sérkenni sem "minnst". Landvernd vill áréttta að orðið "minnst" í þessum efnunum er notað í mjög huglægri merkingu, það sem einum þykir minniháttar kann öðrum að þykja meiriháttar. Að "náttúran skuli njóta vafans" er ekki skrifað inn í þennan kafla þrátt fyrir hástemmd upphafsmarkmið. Þá skal árétttað að víðerni eru ekki einvörðungu á hálendi Íslands heldur á heiðarlandum og á nokkrum náttúrulega verðmætum svæðum á láglandi þar sem víðerni og náttúrugæði haldast í hendur. Í lið 3 hefði verið nauðsyn að geta um hvaða mögulega umfangsmeiri mannvirki er verið að ræða. Eru það vegasamgöngur, raflínur, vindorkumannvirki og/eða meiriháttar þjónustutengd starfsemi sbr. hótél eða gistirými og bílastæði og/eða önnur mannvirki tengd uppbyggingu ferðaþjónustu sem Landvernd leggur mikla áherslu á að sé haldið frá miðhálandinu og afréttum í jaðri hálendis.

Ljóst er að íslensk stjórnvöld standa nú frammi fyrir nýrri áskorun vegna gríðarlegs þrýstings frá erlendum orkuframleiðendum sem og jafnhliða orkufrekri iðnaðarstarfsemi. Hvernig ætla stjórnvöld að svara þeim þrýstingi sem hefur raungerst og raunverulega gengið alltof langt innan kerfisins?

Landsskipulagsstefna þarf að standa á faglegum stöðum með langtímasýn sem uppfærð verði reglulega á grunni rannsókna og faglegrar nálgunar. Þá sé víðtækt samráð viðhaft og stefnan leiði samfélagið áfram með sjálfbærri þróun og stjórnunarháttum. Landvernd getur ekki stutt að Landsskipulagsstefna sé mörkuð á pólitískum markmiðum hverju sinni með svo litlu samráði sem nú er raunin.

Áhersla A6 Náttúra og orkunýting Framfylgd skipulagsgerðar

Nú þegar er sótt að náttúru Íslands í orkumálum allt frá byggð á láglandi allt inn á hálendið. Skipulagsgerð vegna orkunýtingar verður að lúta lögmálum náttúruverndar. Ljóst er að orkumál eru meðal umdeildustu mála meðal þjóðarinnar. Ekki er að sjá að skipulagsráðuneyti og stjórnvöld setji í raun stefnu sem geti samræmst verndun víðerna og landslagsheilda. Gagnlegt er að læra af mistökum annara og bendir því Landvernd á [nýbirta grein frá norskum orkuráðgjafa](#). Umfang vindorkumannvirkja er gríðarlegt vegna hæðar þeirra og spaðar 40–80 m á hreyfingu munu hafa misjafnlega alvarleg truflandi sýnileikaáhrif í allt að

45 km fjarlægð. Auk þess getur blikkljósamengun haft neikvæð upplifunaráhrif úr mikilli fjarlægð og er þá hljóð- og örplastmengun og fugladauði látinn ótalinn ásamt því álagi sem verður vegna ójafnvægisframleiðslu með tilheyrandi frekari vatnsaflsvirkjunum til toppafls. Íslensk stjórnvöld geta ekki borið fyrir sig þörfina á vindorkulausnum á sama skala og þjóðir með margar milljónir íbúa sem hafa ekki aðgengi að jafn orkuríku landi og Ísland býr að. Ef sú tillaga að stefnu sem hér birtist verður ofan á er það ekki aðeins um aðför að Landsvirkjun að ræða heldur og aðför að almenningi í landinu hvað varðar meðal annars fyrirséðar hækkanir á raforku til heimila og smærri og meðalstórra fyrirtækja þar sem stór hluti rekstrarkostnaðar í dag er einmitt raforkureikningar og á þetta sérstaklega við um hinar dreifðu byggðir landsins. Undir lið 5 er enn skírskotun til hagnýtingu hverfisverndar en friðlýsingar ekki orðaðar sem þó hlýtur að vera fyrsti valkostur ef svæðin innihalda veruleg náttúrugæði samkvæmt mati.

Landvernd hefur áður og endurtekið vikið að öðru leyti að verndar- og nýtingaráætlun og lýst óánægju sinni með þá stefnu sem verið hefur við lýði hvað varðar almenna ágengni vegna virkjana á kostnað náttúru landsins bæði á láglandi og hálendi. Landvernd gerir sér grein fyrir að samfélagið þarf á orku að halda en verðmæti víðerna og íslenskrar náttúru hafa ekki verið metin að verðleikum sem er orðið löngu tímabært. Minna skal á að gerðar hafa verið rannsóknir út frá hagrænum þáttum sem sýna að íslensk náttúra er verðmætasta auðlind sem þjóðin á í öllum skilningi þess máls.

B. Markmið um velsæld samfélags

Áhersla B.3 Skipulagsáætlanir samráð við almenning

Fram kemur áhersla á mikilvægi þess að tryggja aðgengilegar og skiljanlegar skipulagsáætlanir þannig að nærsamfélag, sem og aðrir sem telja sig hagsmuna eiga að gæta m.a. ýmis félagasamtök geti komið ábendingum og athugasemdum á framfæri. Það eina sem hefur færst til betri vegar eru ýmis myndræn fylgigögn enda hefur margvísleg tæknipróun orðið til að auðvelda aðilum máls að leggja fram margvíslegar áætlanir á einfaldari hátt en áður var. Hér telur Landvernd að gera meggi enn betur. Forsendan fyrir lýðræðislegu samráði og endurgjöf er að gefa almenningi sem og félagasamtökum og öðrum hagsmunaaðilum svigrúm til að bregðast við oft stórum og flóknum málum.

Ef Innviðaráðuneyti er alvara með að auðvelda og tryggja almenningi í öllu skipulagsferli að hafa áhrif þá er grundvallaratriði að hafa þau markmið sem eru sett fram í landsskipulagsstefnu á eins skýran hátt og framast er hægt og svo gefa tilhlýðilegan frest til að bregðast við. Því miður eru stefnumarkmið og lýsingar á þeim alls ekki sett fram á nægilega skýran hátt þannig að almenningur geti raunverulega lesið meiningu þeirra. Texti er of oft matskenndur og settur fram á tvíræðan hátt frekar jafnvel að ásettu ráði til að villa um fyrir heldur en að upplýsa með kjarnaðri og skýrri framsetningu. Úr þessu þarf að stórbæta að mati Landverndar.

Áhersla B.4 Samgöngur – vegakerfi á miðhálendi

Landvernd leggur áherslu á að vegslóðum sé viðhaldið og þeir lagaðir á hálendinu þannig að komið verði í veg fyrir landskemmdir t.d. ef vegir eru það slæmir að þeir auki hættu á utanslóðaaakstri. Aftur á móti ef meiningin er að mæta eða "auka jafnvægi", sem orðað er svo í tillögu, til þess að gera illa útbúnum farartækjum og minni bílum leiðina greiðfæra þá gerir Landvernd alvarlegar athugasemdir við slíkar hugmyndir. Fyrir liggur að ef á að leggja í viðamiklar úrbætur á vegslóðum yfir hálendið sem ættu fremur að bera heitið tengivegir heldur en stofnvegir á hálendi, þá er verið að stefna að gerbreyttu aðgengi og um leið stórauka álag á hálendið. Í kaflanum er talað um gott aðgengi, jafnvægi milli ólíkra ferðamáta með orkuskipti að leiðarljósi, að samgöngukerfi verði þróað með útfærslu einstakra stofnvega á hálendinu

o.s.frv. Hér færi betur á því að kæmi skýrar fram að hverju er stefnt. Þau markmið sem þarna eru sett fram eru teygjanleg og virðast opna á verulega breyttar áherslur varðandi hálendið og möguleika að verulegri uppbyggingu án þess að þær framkvæmdir séu beint ræddar í tillögunni eða skýringargögnum. Í lið 2 er framsetningin áfram óljós í stað þess að skrifað sé að hverju er raunverulega stefnt. Hvernig samgöngumannvirkjum er raunverulega verið að stefna að og hvert er viðmið lágmarksáhrifa á víðerni og óbyggðaupplifun?

Áhersla B.5 - Afhendingaröryggi raforku og raforkumannvirki

Aðgengi að orku og veituinnviðir.

Landvernd styður sannarlega að afhendingaröryggi orku verði tryggt sem best til allra landshluta. Við skipulag raflína og raforkumannvirkja þar sem áhrif kunna að vera umtalsverð á víðerni og upplifun er mikilvægt að virða þau náttúruverndarlög sem í landinu eru sem og [þingsályktunartillögu um lagningu raflína](#). Landvernd tekur undir þann hluta kafla þar sem áréttað er að raforkumannvirki skuli valda sem minnstum neikvæðum umhverfisáhrifum þar með talið sjónrænt.

Áhersla B.6. – Haf- og strandsvæði

Landvernd vill áréttá í lið 6 mikilvægi þess að við valkostagreiningu við nýtingu á strandsvæðum sbr. sjókvíaeldi að skipulag verði að taka mið af áhættu af meðal annars ofanflóðum og lögum um ljósvita og er sérstök ástæða til að brýna þennan þátt máls í ljósi reynslu af gerð fyrstu strandsvæðisskipulaganna á Vestfjörðum og Austfjörðum.

Áhersla B.7. Yfirbragð mannvirkja og samspil byggðs umhverfis og náttúru

Landvernd tekur undir í lið 8. um mikilvægi þess að skipulagsákvæði í hinu byggða umhverfi skapi almennt aðlaðandi og áhugaverða umgjörð sem styður við hreyfingu og útiveru íbúa og einnig í þágu loftslagsmála með grænum svæðum og stuðningi við líffræðilega fjölbreytni. Þessari stefnu þarf að halda betur að þéttbýlisstöðum á Íslandi.

Í lið 9 er frekar úr vöndu að ráða þar sem umfangsmikið sjókvíaeldi hefur verið leyft. Þar eru mannvirki orðin hluti af heildarásýnd fjarða og þar með landslagsheild sem þarf að vinna með að lágmarka áhrif frá, hvað varðar bæði sjónræn áhrif að degi sem nóttu vegna ljósmengunar. Ljóst er að sjókvíaeldi hefur haft verulega umbreytandi neikvæð áhrif á ásýnd þeirra fjarða þar sem slík mannvirki hafa verið komið fyrir í sjó án þess að brugðist hafi verið við með mótvægisáðgerðum.

Mælikvarðar sem styðjast ber við til að meta framgang markmiðs; bls 10

Hér vantar að tilgreina mælikvarða um áætlaða losun frá landi.

C. Markmið um samkeppnishæft atvinnulíf

Áhersla C.1

Í lið 2 er sérstök áhersla lögð á að binda kolefni og svæðum forgangsraðað þar sem hægt er að binda kolefni á hagkvæman hátt þannig að umhverfisáhrif séu ásættanleg og ekki verði dregið úr líffræðilegri fjölbreytni þeirra. Landvernd vill lýsa yfir sérstökum áhyggjum einmitt af þeirri landnýtingarstefnu sem hefur viðgengist átölulaust síðustu ár þar sem einmitt gríðarlega mikilvæg vistkerfi hlaðin líffræðilegri fjölbreytni hafa verið lögð á stórum svæðum undir skógrækt og það að umtalsverðu leyti með framandi trjátegundum sem hafa tilhneigingu til að sá sér og valda áframhaldandi skaða á líffræðilegri fjölbreytni. Landskipulagsstefnan verður að viðurkenna mikilvægi mólendis sem hefur margvíslegu og fjölbreyttu hlutverki að þjóna til að viðhalda líffræðilegri fjölbreytni og rétt þess til áframhaldandi náttúrulegrar

framvindu. Þá gleymist að það liggur umtalsverð binding í jarðvegi mólendis en sú binding á kolefni er rofin um leið og farið er yfir með jarðvegsplóga sem undanfara skógræktar. Landvernd lítur svo á að það þurfi að velja önnur svæði til skógræktar heldur en einmitt þau sem nú þegar eru að leggja mikið til loftslagsmála með fjölbreyttu vistkerfi, votlendi og gróðri. Skógræktarsvæði á því fremur að velja þar sem land er rýrt. Tillagan ætti að innihalda markvissa stefnu og aðgerðir við kortlagningu alls landsins með það fyrir augum að endurheimta votlendi á svæðum sem ekki eru nýtt sem ræktarlönd og hægt er að umbreyta mjög hratt til fyrra horfs með samdrætti í losun og stórauðingum bindingu í senn. Í lið 7 er lögð áhersla á bindingu kolefnis á nýtingarsvæðum haf og strandsvæða án tilvitnunar um í hverju sú binding kunni að vera fólgin. Í sama lið er lagt uppi með að staðinn verði vörður um ástand sjávar og framleiðslugetu hafsins og þá nýtingu sem fyrir er.

Áhersla C.2. Mannvirki og orkuvinnsla á miðhálandinu.

Landvernd tekur undir að beina meiriháttar mannvirkjagerð á miðhálandinu sem rýra ekki víðerni eða landslagsheildir frá hálandi Íslands enda rýrir hvert spor til viðbótar óumdeilt verndargildi hálandisins. Að öðru leyti ættu allar áherslur í tillögu undir lið C.2 að grundvallast á sjálfbærri þróun og hófsemi með tilliti til orkuþarfar sem íslensk þjóð og heilbriggt atvinnulíf þarf til að geta þróast á sjálfbæran hátt inn í framtíðina. Orkuþörf liggur ekki fyrir og hvað þá að fyrir liggja með hvaða hætti eigi að beina orkunni til orkuskipta. Auk þess hefur stjórnvöldum reynst erfitt að leggja línur um hvernig skuli tryggja almenningi aðgengi að ódýrri raforku á grunni vettvangs raforkumarkaðar. Hvað varðar lið 5 um ólík verkefni til orkuvinnslu ber að hafa það í huga að ef stefnumarkmið eru að auka afhendingaröryggi raforku þá er framleiðsla á raforku með vindorkuverum síst til þess fallin að auka á afhendingaröryggi þar sem einmitt helsti veikleiki vindorkunnar er óstöðugleiki í framleiðslu og afhendingu.

Í lið 7 kemur fram að settir verða skilmálar til að koma í veg fyrir að minnka eða bæta fyrir áhrif orkumannvirka á náttúru, víðerni, vatnsvernd og aðra nýtingu. Ljóst er að það er ekki hægt að bæta fyrir stórskala framkvæmdir til orkuvinnslu. Í lið 8 er komið inn á vistvænar orkuauðlindir – hér er hugtakanotkun röng því nýting á orkuauðlindum geta eðli máls ekki verið vistvæn. Aftur á móti er hægt að staðhæfa í tilvikum að um endurnýjanlega orkuframleiðslu sé að ræða. Í þessum sama lið er lögð áhersla á staðinn verði vörður um sérkenni svæða og tekið tillit til grenndarhagsmuna og annarrar nýtingar.

Áhersla C.3. Skipulag feli í sér sátt við vindorku gagnvart umhverfi og samfélagi

Mikil áhersla er lögð á skipulag vegna vindorkuáforma á Íslandi í tillögum að Landsskipulagsstefnu þessari enda má segja að þörf sé á. Í þessum kafla má merkja sérstakan áhuga sem virðist til staðar í tillögum þar sem kynnt er undir að landnotkun í dreifbýli skapi sérstakar forsendur fyrir nýtingu vindorku í sátt við umhverfi og samfélag. Á grunni þessa er mikilvægt að þeir sem setja slíkar áherslur fram séu meðvitaðir um að mikill meirihluti íbúa í Noregi er andsnúinn áframhaldandi uppbyggingu vindorkuvera þar sem neikvæð áhrif þeirra voru stórkostlega vanmetin. Það á við um slæm áhrif á samfélag og útivist svo og efnahagslega hefur uppbygging vindorkuvera skaðað heimili og smærri og meðalstór fyrirtæki sem hafa orðið fyrir gríðarlegum raforkuverðshækkunum í kjölfar innkomu vindorkunnar.

Verði ekki farið faglega að ákvarðanatöku um vindorkuna er hætt á að uppbygging hennar valdi klofningi meðal almennings í landinu og þá sérstaklega í dreifbýli. Mun erfiðara er að standa vörð um grenndarhagsmunum þegar kemur að vindorkuverum þar sem ásýndarmengun og truflun er margföld á við vatnsorku vegna stærðar þessara lóðréttu risamannvirka sem vindorkuver eru orðin í dag.

Áhersla C.4. Sjálfbær nýtings vatns

Heilbrigð vatnsgæði eru ekki sjálfsagður hlutur. Sífelld er sótt í auknum mæli að vatnsgæðum og vatnslindum. Margvíslegar framkvæmdir ógna vatnsverndarsvæðum og þá verður að taka mið af því að hreint vatn er ekki ótæmandi auðlind. Landvernd vill á rétta að gefnu tilefni að á Íslandi hefur vatnatilskipun ESB verið leidd í lög sem bindur hendur okkar sem þjóðar að hlýta þeim tilskipunum sem eru settar fram til að reyna að tryggja framtíðarvatnabúskap þjóða og sömuleiðis vatnshlota sem hafa mikilvægu hlutverki að gegna hvað varðar lífríki allt. Reynt hefur á vatnatilskipun Evrópusambandsins, sem Ísland hefur innleitt í sína löggjöf, hvað varðar virkjanir og stærri vatnsföll. Ísland á frábæra möguleika á að skara framúr öðrum þjóðum með hreinleika vatns en ef umgengni við þessa dýrmætu auðlind okkar er ekki virt þá þurfa að koma fram skýrari áherslur í þessum tillögum um Landsskipulagsstefnu. Staða Íslands er mjög slæm þegar kemur að fráveitumálum þar sem sveitarfélög eiga því miður alltof langt í land með hreinsun fráveitu og eftir atvikum endurvinnslu gastengdra efna sem eru meðfylgjandi ásamt úrganginum sjálfum jafnvel til uppgræðslu. Sjálfbærar ofanvatnslausnir eru hins vegar jákvæð hugmyndafræði sem Landvernd hvetur til að verði innleidd í meira mæli en gert hefur verið.

Áhersla C.5 Skipulag haf - og strandsvæða

Fram kemur að áhersla skuli vera í tillögum um fjölbreytta nýtingu jafnframt því sem viðhaldið verði mikilvægum auðlindum hafsvæða við Ísland og tekið tillit til öryggis sjófarenda.

Nú þegar liggur fyrir að skipulag- haf og strandsvæða hefur nýverið verið staðfest af Innviðaráðherra sem Landvernd telur að margvíslegar brotalamir innihéldu. Má þar taka til sem áður hefur verið nefnt að hagsmunir nærsamfélags voru ekki virtir áður en skipulag haf og strandsvæða var staðfest fyrir Austfirði. Sömuleiðis telur Landvernd að í því skipulagi sem var staðfest séu brot á siglingalögum, vitalögum og lögum um fjarskipti á Austfjörðum og Vestfjörðum. Auk þess hafi ekki tekið tillit til ofanflóða og eða lögbundnum skyldum að fara skyldi að lögum um menningarmínjar hvað varðar úttekt á svæðum. Öryggi sjófarenda hafi þá ekki verið virt í nýstaðfestu skipulagi haf og strandsvæða miðað við þær áherslur og tillögur sem liggja fyrir í þeim áætlunum. Það hefði því verið viðeigandi einmitt þar sem sami Innviðaráðherra á í hlut og staðfesti þetta skipulag að hann legði sérstaka áherslu á að bæta úr þessum þætti hér í tillögum að Landsskipulagi sem er til leiðbeiningar fyrir aðrar skipulagsáætlanir. Landvernd gagnrýnir þá sýn að sjókvíaelði haldi áfram að vaxa án þess að þær brotalamir sem komið hafa fram í stjórnsýslunni í kring um iðnaðinn. Ekki er hægt að sjá til hvaða fjölbreytni er verið að vísa þegar nýframkomið skipulag haf og strandsvæða hefur rammað inn aðeins eina ríkjandi atvinnugrein sem hefur fengið algjöran forgang á aðra nýtingu á haf og strandsvæðum. Hér þarf því að eiga sér stað algjör stefnubreyting í tillögum svo einhver trúverðugleiki sé til staðar.

Áhersla C.6. Atvinnulíf og sjálfbær nýting lands

Landvernd tekur undir meginhluta þessa kafla um sjálfbæra nýtingu lands og fjölbreytni atvinnulífs. Mikilvægt er að hér sér verið að horfa til annarra nýtingarþátta heldur en orkufreks stóriðnaðar sem augljóslega hefur ekki skilað fjölbreytni atvinnulífs.

Að sama skapi er mikilvægt að höfundar og ábyrgðaraðilar þessarar tillögu um Landsskipulagsstefnu séu meðvitaðir á öllum stigum hvaða merkingu hugtakið sjálfbær þróun hefur og horfi þá fram hjá margvíslegum verkefnum sem hafa verið auglýst sem græn og vistvæn en eru það ekki. Sjálfbær nýting lands byggir ekki síst á að endurheimta og viðhalda og styðja við aukningu á líffræðilegri fjölbreytni þannig að náttúruleg framvinda vistkerfa geti þróast á sjálfbæran hátt á eigin forsendum þar sem svo háttar til. Ráðstefnan og samkomuleg sem gert var á COP 15 sem Ísland er aðili að gefur skýr tilmæli og leiðbeiningar um helstu markmið þeirra aðgerða sem ráðast þarf í. Þar er meðal annars lögð mjög rík áhersla á að

endurheimta votlend svæði og annað land með viðkvæm vistgerðir. Því miður vantar mjög upp á í tillögu að Landsskipulagsstefnu skýra sýn og áherslur á að vinna með þau skilaboð sem alþjóðasamfélagið hefur komið sér saman um að vinna með í þessum efnum. Þá skal hafa í huga að Íslandi ber að taka niðurstöðum COP um vistkerfi jarðar nákvæmlega jafn föstum tókum og COP vegna loftslagsaðgerða. Á þessum grunni verða stjórnvöld og atvinnulíf að taka mið af og í því eru fólgin margvísleg tækifæri. Það er ekki valkvætt hvort fylgja eigi eftir þeim stefnum sem skrifað hefur verið undir á alþjóðlega vísu. Ísland hefur á engan hátt sérstöðu til að koma sér undan í þessum málum enda erum við rík af náttúru og viðkvæmum vistkerfum á alþjóðavísu.

Áhersla C.7 Skipulag um uppbyggingu ferðaþjónustu og áform um þjóðgarð og fl.

Almennt um þennan kafla

Í [nýlegum drögum að aðgerðum í aðgerðaáætlun ferðamálastefnu](#) má sjá að stjórnvöld reikna með gjörbreyttu hálendi. Í drögnum er einmitt fjallað um náttúruna sem takmarkaða auðlind þar sem aðgangsstýringa og leyfisveitinga sé þörf, líkt og í sjávarútvegi. Þar megi sjá fyrir sér einkarekstur blandaðan rekstur, eða „vasa hins opinbera“ eins og það heitir í stefnudrögum. Ennfremur þurfi að skilgreina hugtakið almannarétt, hvenær leyfishafar (handhafar náttúrukvóta) hafa rétt til að takmarka aðgengi að hálendinu, með því að selja inn á það eða loka svæðum.

Nauðsynlegt er að lesa saman öll þau skipulags- og þingmál sem til meðferðar eru og varða hálendið, því þau kallast á og fela öll í sér þá staðreynd að innrás er hafin inn á ósnortin víðerni Íslands, með afleiðingum sem ekki sér fyrir endann á. Sveitarfélög hafa alltaf þörf fyrir viðbótartekjur og nýtast því vel sem milliliðir til þess að selja aðgang að landi í hendur fyrirtækjum, land sem ekki er í þeirra eigu heldur þjóðarinnar, af því þeirra er skipulagsvaldið.

Sýnishorn um hvernig sveitarfélög sem liggja að hálendi Suðurlands hyggjast nýta skipulagsgerð til að skilgreina meginleiðir á hálendinu má sjá í [svæðisskipulagi sunnlenskra sveitarfélaga](#) sem einnig er til umsagnar núna. Þar kemur fram að í bígerð er að byggja stofnbrautir færar öllum bílum yfir Sprengisand, Kjöl, Kaldadal og Fjallabaksleið nyrðri, með uppbyggðum vegum og brúm og hafa þá opna allt að hálf t. árið. Þetta er mikil stefnubreyting sem kemur til af því sveitarfélög sunnanlands vilja mæta stóraukinni eftirspurn erlendra ferðamanna sem vilja komast inn á hálendið.

Það er álit Landverndar að þessi stefnubreyting hafi ekki fengið neina opinbera umfjöllun sem heitið getur og að þarna sé á ferðinni þróun sem ekki hefur verið borin undir fólkið í landinu. Stefnubreyting þessi verður að fá frekari umfjöllun en Landvernd leggst gegn þessari þróun. Horfa verður einnig til þess að í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar er kveðið á um að stofna eigi þjóðgarð á hálendinu. Þetta tvennt samræmist engan veginn að mati Landverndar.

Álagi á innviði vegna skemmtiferðaskipa verður að taka á með markvissum hætti og áherslum í Landsskipulagi en ljóst er að mikið álag hefur myndast með ofbókun skipa inn á hafnir sem bera það ekki – auk þess sem að innviðum hefur ekki verið mætt með raftengingu. Þá skapast sífellt oftar öngþveiti þegar mörg skip eru í höfn og álag á ferðaþjónustuaðila og ferðaþjónustustaði margfaldast vegna mikils fjölda gesta á skömmum tíma.

Hlutverk sveitarfélaganna í skipulagi er stórt og sveitarfélögum er ætlað að vinna eftir landsskipulagsstefnu sem yfirbreiðslu á annað skipulag. Hlutverk sveitarfélaganna er of vítt skilgreint og vald þeirra til að útfæra

óljós markmið stefnunnar of mikið. Fyrst og síðast ráða flest hver sveitarfélögin ekki við að mæta þeim áherslum sem settar eru fram í Landsskipulagi, þessa þætti þarf því að endurskoða með tilliti til stöðu sveitarfélagana og vanmáttar þeirra til að takast á við skipulagsverkefni stór og smá. Ekkert er rætt um fjármögnun hvernig skili vinna að þeim markmiðum sem koma fram í áherslum landsskipulagsstefnu. Þá er það hluti umræðunnar um ferðaþjónustu og íbúa hvernig á að tryggja almenningssamgöngur, þar sem vitað er að reynist mjög kostnaðarsamt.

Áhersla C.8. Nýting landbúnaðarlands og fæðuöryggi

Undir þessum lið má almennt segja að sjálfsagt er að horfa til þess að hlúa að góðu ræktarlandi sem er þegar í nýtingu og undir engum kringumstæðum leggja slík lönd undir skógrækt sem er óafturkræf aðgerð. Aftur á móti skal gera greinarmun á aflögðu ræktarlandi sem hentar til endurheimtar votlendis enda er ekki um óafturkræfa aðgerð að ræða þar sem síðar meir ef telja má þörf fyrir vegna matvælaöryggis þá má endurskoða nýtingu endurheimtar votlendis eftir 20 ár samkvæmt samningum þar um ef ríkir þjóðhagslegir hagsmunir eru taldir knýja á um að taka áður aflagt ræktarland undir nytjar í þágu fæðuöryggis.

Áhersla C.9 Skipulag borgarsvæða

Skipulag borgarsvæða þarf að uppfæra með tilliti til meiri áherslu á grænni svæði. Skipulag borgarsvæða þarf sömuleiðis að taka tillit til loftslagstengdra mála við byggingar meðal annars með því að verja eldri byggð við niðurrifi og endurnýta byggingarefni sem alltof lítil áhersla hefur verið lögð á. Dæmi eru um niðurrif stórra bygginga sem hefði verið hægt að endurbyggja og nýta og breyta eftir atvikum í stað þess að rífa niður til grunna með tilheyrandi losun CO₂ auk förgunar sem er hvorutveggja dýr og í andstöðu við loftslagsmál. Hér eru sannarleg tækifæri í að uppfæra tillögur og marka skýrari áherslur.

IV. Samþætting við aðrar stefnur og áætlanir

Landvernd er þeirrar skoðunar að brýn þörf sé á því að stofna samhæfingarsvið áætlana innan stjórnvalda þar sem margvísleg stefnumál ráðuneyta, stofnana og annarra ábyrgðarðila hins opinbera séu samlesin og rýnd áður en þau eru send út til umsagnar – það myndi einnig leiða til þess að umsagnaðilar þurfi ekki samhliða t.d. Landsskipulagsstefnu þessari að lesa aðrar áherslur m.a. frá öðrum ráðuneytum þar sem áherslur milli stjórnvaldseininga talast ekki við. Þetta er mikilvægt atriði í því ljósi að vænta má að stjórnvöld vilji gefa sem réttasta mynda af áherslum þeirra hvað varðar margvíslega mikilvæga málaflokka. Þetta er einmitt og meðal annars grundvallaratriði í ljósi þeirra áherslna sem um getur frammar hér í athugasemdum þar sem tillaga í landsskipulagsstefnu sé að leggja mikla áherslu á skýra framsetningu áætlana stefnumarkmiða ásamt því að efni sé skiljanlegt og samráð til þess fallið að auðvelda umsagnaraðilum að setja fram skoðanir í umsögnum.

V. Aðgerðaáætlun

Landvernd vill lýsa vonbrigðum með framsetningu aðgerðaráætlunar á grunni þeirra áherslna sem settar hafa verið fram í þessari landsskipulagsstefnu.

Aðgerðaráætlunin í þessari tillögu að landsskipulagsstefnu tekur almennt ekki á þeim áherslum sem koma fram í stefnunni. Aðgerðaráætlun ætti einmitt að vera til þess fallin á þessu stigi máls að skýra nánar hvernig skuli hrinda áherslum í framkvæmd en svo er alls ekki til að dreifa í aðgerðaráætlun. Þegar áherslur eru settar fram með tvíræðum og óskýrum markmiðum þá er einmitt og sérstaklega mikilvægt að aðgerðaráætlunin upplýsi svo engin vafi sé á hvert er verið að stefna. Landvernd óskar því eftir að úr þessu verði bætt svo trúverðugleiki tillögu að landsskipulagsstefnu geti staðið undir öðrum þeim áherslum sem er að finna í tillögunum sem beinlínis vitna til um bæði skýrleika og góða framsetningu.

Lokaorð

Hvergi er minnst á samstarf við félagasamtök, Landvernd eða önnur náttúru- og umhverfisverndarsamtök í Landsskipulagsstefnu. Óviðunandi er að gengið sé framhá frjálsum félagasamtökum við gerð jafn mikilvægrar stefnumótunar og landsskipulagsstefna er. Vert er að minna á að náttúruverndarsamtök eru fjölmennari en flest þau sveitarfélög sem fá geysistört hlutverk við að framfylgja stefnunni. Úr þessu þarf að bæta. Það hlýtur að vera skýlaus krafa allra sem láta sig náttúru og umhverfi varða að frjáls félagasamtök fái vel skilgreindan þátttökurétt í vinnu við mótun og eftirfylgni landsskipulagsstefnu nú og til allrar framtíðar. Í stefnunni er vikið að því að skipulagið tryggji ólíkum félagshópum tækifæri til að hafa áhrif. Þetta ætti að gilda strax og þekkt samtök í náttúruvernd ættu að vera með allt frá upphafi vega.

*Með vinsemd og virðingu,
f.h. stjórnar Landverndar*

Þorgerður María Þorbjarnardóttir