

Nefnda- og greiningarsvið Alþingis
Umhverfis- og samgöngunefnd
Alþingi
150 REYKJAVÍK

Garðabær, 15. desember 2023
Málsnúmer: 202312-0003
SS

Efni: Umsögn um tillögu til þingsályktunar um landsskipulagsstefnu.

Vísað er í erindi frá nefnda- og greiningarsviði Alþingis, dags. 1. desember 2023, þar sem óskað er eftir umsögn Náttúrufræðistofnunar Íslands til umhverfis- og samgöngunefndar Alþingis um 535. mál á 154. löggjafarþingi, tillögu til þingsályktunar um landsskipulagsstefnu fyrir árin 2024-2038 ásamt fimm ára aðgerðaáætlun fyrir árin 2024-2028.

Náttúrufræðistofnun veitti umsögn í Samráðsgátt stjórnvalda um drög innviðaráðherra að hvítbók um skipulagsmál þann 31. október 2023. Er innihald þingsályktunartillögunnar að stórum hluta það sama og í hvítbókinni, en við bætist greinargerð sem lýsir nánar forsendum og meginmarkmiðum nýrrar landsskipulagsstefnu. Umsögn Náttúrufræðistofnunar um þingsályktunartillöguna er því að mestu leyti samhljóma umsögninni um hvítbókina. Stofnunin veitti einnig umsögn um grænbók um skipulagsmál þann 24. ágúst 2023.

Almennar ábendingar

Náttúrufræðistofnun hefur lögbundnu hlutverki að gegna við að veita ráðgjöf og leiðbeiningar skipulagsmál með einum eða öðrum hætti. Þekking stofnunarinnar ætti því að reynast mikilvæg og gagnleg við stefnumótun í skipulagsmálum einkum hvað varðar náttúruvernd og við mat á áhrifum landnotkunar og annarra skipulagsákvæðana á náttúruna, bæði líffræðilega fjölbreytni og jarðfræðilega fjölbreytni sem og landslag og almenn umhverfisgæði.

Grundvallaratriði er, eins og fram hefur komið í fyrri umsögnum, að skilgreina þurfi skýr viðmið og aðferðafræði við skipulagsgerð til að tryggja vernd landslags og náttúru og til að koma í veg fyrir umhverfisspjöll. Til þess þarf góða þekkingu á áhrifum landnotkunar á náttúruna og tryggja þarf að sú þekking sem skapast skili sér í ákvarðanatöku. Stofnunin telur að almennt megi finna betra jafnvægi milli nýtingar og verndunar og að byggja megi ákvarðanir á betri heildarsýn. Nota þarf hlutverk skipulagsáætlana betur í þessu tilliti og móta stefnu sem tryggir þetta jafnvægi t.d. í aðalskipulagi sveitarfélaga. Of mörg dæmi eru þar sem ákvarðanir um margar svipaðar einstakar skipulagsbreytingar eru teknar í sitt hvoru lagi án þess að lagt sé mat á samlegðaráhrif þeirra í heild.

Varðandi lykilviðfangsefni landsskipulagsstefnunnar eins og þau eru skilgreind í þingsályktunartillögunni vill Náttúrufræðistofnun fagna því sérstaklega að vernd líffræðilegrar fjölbreytni sé þar á meðal. Er það löngu tímabært að það málefni sé ávarpað á svo skýran hátt í landsskipulagsstefnu. Í umsögn stofnunarinnar um bæði grænbók og hvítbók var lagt til að stefna ætti að því að vinna sérstakar leiðbeiningar um líffræðilega fjölbreytni og skipulag. Slíkt verkefni er ekki að finna í aðgerðaáætlun landsskipulagsstefnunnar þrátt fyrir að víða í stefnunni sé fjallað um hvernig taka eigi tillit til verndunar líffræðilegrar fjölbreytni í tengslum við ýmis



málefni. Náttúrufræðistofnun leggur til að sérstök aðgerð um þetta atriði sé skilgreind í aðgerðaáætlun, til að geta fylgt betur eftir þessu lykilviðfangsefni. Er stofnunin tilbúin til að taka þátt í slíku verkefni og veita ráðgjöf um innihald og markmið leiðbeininga sem geta verið almenns eðlis og m.a. falið í sér sjónarmið vistkerfisnálgunar og þar með nýst við skipulagsákvæðanir er tengjast skipulagi t.d. í dreifbýli, á hálendinu, á haf- og strandsvæðum. En einnig má máta sértækari leiðbeiningar í tengslum við mismunandi landnotkun sem vitað er að hafi áhrif á líffræðilega fjölbreytni s.s. orkuvinnslu (þ.m.t. vindorku), skipulag samgangna, þéttbýlismyndun, frístundabyggð, landbúnað, skógrækt, ferðaþjónustu og margt fleira. Er hvatt til þess að þessi tillaga Náttúrufræðistofnunar sé skoðuð t.a.m. í samhengi við væntanlega vinnu umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra við gerð hvítbókar um líffræðilega fjölbreytni.

Eins og fram kom í umsögnum Náttúrufræðistofnunar um bæði grænbók og hvítbók og vert er að ítreka hér, telur stofnunin að ástæða sé að efla sess náttúruverndar í skipulagi. Fjölgun náttúruverndarsvæða á landsvísu hefur ekki verið í takt við mikilvægt hlutverk sveitarfélaga við að takast á við áskoranir eins og hnignun líffræðilegrar fjölbreytni, aðlögun að loftslagsbreytingum og stýringu álags á landslag og náttúru. Sveitarfélög geta sannarlega lagt hönd á plóginn með því að leggja til frekari verndun svæða og þar er hverfisvernd tilvalið tól. Fjölmargar góðar áherslur í landsskipulagsstefnunni skapa góðan grundvöll fyrir þetta, en til þess þarf að tryggja góða faglega umgjörð og skýra ferla og leiðbeiningar. Náttúrufræðistofnun er reiðubúin til frekari ráðgjafar um þetta enda er það lögbundið hlutverk stofnunarinnar

Ábendingar um lykiláherslur og mælikvarða

Í landsskipulagsstefnunni er fjallað um mælikvarða til að meta árangur á lykilmarkmiðunum þremur sem og áherslur sem eiga að liggja til grundvallar við gerð skipulagsáætlana. Margt mjög jákvætt er að finna í þessum áherslum að mati Náttúrufræðistofnunar þótt ljóst sé að útfæra þurfi nánari leiðbeiningar fyrir ýmsa þætti.

Þrjú mælikvarðar eru skilgreindir fyrir markmið um verndun umhverfis og náttúru. Þar á meðal er hlutfall lands og hafsvæða með fullnægjandi verndun vistkerfa. Útskýra þarf betur hvað átt sé við með fullnægjandi verndun og hvernig lagt sé mat á það enda ólíkt hvaða vistkerfislegu þætti verið er að vernda hverju sinni og hvernig mælt er ástand þeirra og áhrif verndunar. Þessi mælikvarði er þó í góðu samræmi við eitt af lykilmarkmiðum (markmið 3) nýrrar stefnumörkunar Samnings Sameinuðu Þjóðanna um líffræðilega fjölbreytni (CBD) sem samþykkt var á 15. Aðildarríkjafundi (COP-15) samningsins í desember 2022. Náttúrufræðistofnun leggur til að einnig sé skoðaður mælikvarði um endurheimt hnignaðra vistkerfa sem ákvæðanir í landnotkun hafa mikil áhrif á, einkum landgræðsla og endurheimt votlendis og náttúrulegra skóga. Slíkur mælikvarði myndi vera í góðu samræmi við Markmið 2 í nýju stefnumörkun CBD. Jákvætt er að hlutfall óbyggðra víðerna sé meðal skilgreindra mælikvarða fyrir markmiðið og mikilvægt að kortlagning þeirra sé kláruð við fyrsta tækifæri. Gott er að því sé fylgt eftir í aðgerðaáætlun landsskipulagsstefnunnar (aðgerð 13).

Varðandi áherslurnar sjö sem settar eru fyrir markmið landsskipulagsstefnu, er varða vernd umhverfis og náttúru, vill Náttúrufræðistofnun benda á eftirfarandi:

- Mikilvægt er að finna samræmi milli ólíkra áherslna þannig að aðgerðir til að fylgja einni áherslu eftir vinni ekki gegn annari. Þar má sérstaklega benda á áherslur um kolefnishlutleysi og orkuskipti að þær vinni ekki gegn lykilmarkmiðinu um vernd umhverfis og náttúru.
- Mikilvægt er að benda á þann grundvöll sem felst í lögum um náttúruvernd nr. 60/2013 þegar kemur að eftirfylgni á áherslum markmiðsins, einkum hvað varðar verndun líffræðilegrar og jarðfræðilegrar fjölbreytni. Horfa þarf til viðmiða og viðfangsefna í náttúruverndarlögum við mótun skipulagsáætlana.
- Þá er nauðsynlegt að tryggja samræmi og samþættingu við aðra stefnumótun eins og við á, einkum stefnumótun er varðar náttúruvernd og nýtingu náttúruauðlinda. Þar má nefna nýlega samþykktar stefnur um landgræðslu og skógrækt, landbúnað og matvælaframleiðslu sem og tilvonandi stefnur um líffræðilega fjölbreytni, sjávarútveg og fiskeldi, Einnig lögbundnar áætlanir eins og rammaáætlun, framkvæmdaáætlun náttúruminjaskrár, vatnaáætlun, o.fl.

Áherslur um hin lykilmarkmiðin, velsældarsamfélag og samkeppnishæft atvinnulíf þurfa einnig að vera í góðu jafnvægi við áherslur um vernd náttúru og umhverfis. Hér getur skapast togstreita milli markmiða og þar er lykilatriði að finna jafnvægið milli nýtingar og og verndunar náttúru eins og fjallað var um í upphafi umsagnarinnar. Þetta á við um nokkur lykilviðfangsefni landsskipulagsstefnunnar og skoða þarf mjög vandlega. Þar má nefna kolefnisbindingu og orkuskipti, skipulag á nýtingu vindorku, nýtingu vatns, uppbyggingu ferðaþjónustu, nýtingu landbúnaðarlands, nýtingu strandsvæða o.fl.

Til að öruggt sé að við umfjöllun um þau fjölmörgu viðfangsefni sem heyra undir þessi tvö seinni lykilmarkmið, sé hugað að umhverfisáhrifum og þessu jafnvægi nýtingar og verndunar, þarf að tryggja þverfaglega aðkomu, gott aðgengi að upplýsingum og notkun gagna um náttúru landsins. Mikilvægt er að tryggj sé að gögn séu af góðum gæðum og endurskoðuð reglulega. Nauðsynlegt er að huga að góðu samráði og að leitað sé ráðgjafar fagstofnana og annarra fagaðila. Á þetta við um ákvarðanir í ferli skipulagsáætlana sem og mats á umhverfisáhrifa en einnig í stefnumótun sveitarfélaga þegar kemur að nýtingu náttúruauðlinda, umgengni um náttúruna og aðgerðir til vernda.

Ábendingar um aðgerðaáætlun stefnunnar.

Í aðgerðaáætlun landsskipulagsstefnunnar eru nú skilgreindar 19 aðgerðir sem ætlað er að ná fram markmiðum stefnunnar. Náttúrufræðistofnun vill fagna nýrri aðgerð (nr. 19) um að flokka landslagsgerðir og vinna leiðbeiningar um landslagsgreiningu. Það er virkilega nauðsynlegt verkefni. Náttúrufræðistofnun Íslands er þar skilgreind sem samstarfsaðili Skipulagsstofnunar sem mun leiða verkefnið. Brugðist hefur verið við ábendingum Náttúrufræðistofnunar í umsögn um hvítbókina og stofnunin nú skilgreindur samstarfsaðili í fleiri aðgerðum m.a. aðgerð 6 um stefnumótun um vegakerfi miðhálandisins, aðgerð 12 um uppbyggingu ferðaþjónustumannvirkja á hálandinu, aðgerð 15 um skipulag og leyfisveitingar vegna vindorkuvera og aðgerðir 8-10 er fjalla allar um skipulag strandsvæða. Þessar aðgerðir eru til

viðbótar við hlutverk stofnunarinnar varðandi aðgerð 5 um kortlagningu á ræktunarlandi sem þegar hafði verið skilgreind í hvítbók og aðgerð 19 sem áður hefur verið minnst á.

Náttúrufræðistofnun telur sig einnig eiga erindi sem samstarfsaðila í aðgerð 14 um skipulag í dreifbýli, en stofnunin veitir reglulega umsagnir til sveitarfélaga um ýmis skipulagsáform þeirra í dreifbýli er geta haft áhrif á lífríki, jarðminjar og landslag. Þess háttar áform eru flest talin upp sem viðfangsefni aðgerðar 14 svo sem skipulag landbúnaðar, skógræktar, frístundabyggða, íbúðauppbyggingar og ferðaþjónustu. Það er ekki síst á þessum vettvangi sem hvað mikilvægast er að mati stofnunarinnar að finna betra jafnvægi milli nýtingar annars vegar og verndunar líffræðilegrar fjölbreytni og annarra náttúruminja hins vegar. Mjög mikil ásókn er í landrými í dreifbýli og of víða gengið á viðkvæm og verðmæt búsvæði lífvera, vistgerðir, jarðminjar o.fl. Nauðsynlegt er að sjónarmið náttúruverndar fái skýrt svigrúm í vinnu við skipulag dreifbýlis til að tryggja þetta jafnvægi og að byggt sé á þekkingu um hvar þurfi að huga að þessu sérstaklega. Náttúrufræðistofnun vill því gjarnan vera þátttakandi í innleiðingu aðgerðar 14 um skipulag í dreifbýli.

Eins og áður hefur komið fram telur Náttúrufræðistofnun að bæta ætti við sérstakri aðgerð um hið skilgreinda lykilviðfangsefni vernd líffræðilegrar fjölbreytni, í aðgerðaáætlun landsskipulagsstefnunnar og að vinna ætti að leiðbeiningum þess efnis. Slíkar leiðbeiningar gætu m.a. útskýrt hvaða atriði sérstaklega þarf að hafa í huga t.d. byggt á upplýsingum um lífríki landsins og vernargildi þess, hvernig landnotkun af ólíkum toga hefur áhrif á líffræðilega fjölbreytni og hvernig beita má skipulagsákvæðum til að tryggja vernd líffræðilegrar fjölbreytni t.d. með beitingu hverfisverndar. Þannig mætti einnig tryggja betri tengingu milli aðgerðaáætlunarinnar og lykilmarkmiðs stefnunnar um verndum umhverfis og náttúru, sér í lagi áherslu A.4. um að skipulag eigi að stuðla að verndun og varðveislu líffræðilegrar fjölbreytni.

Lokaorð

Náttúrufræðistofnun telur margar þarfar og mikilvægar nýjar áherslur og aðgerðir koma fram í tillögu þessari að nýrri landsskipulagsstefnu og fylgjandi aðgerðaáætlun. Margir snertifletir eru við lögbundið ráðgjafar- og rannsóknarhlutverk stofnunarinnar og stofnunin ánægð með að vera skilgreind sem samstarfsaðili í mörgum lykilaðgerðum, en eins og fram hefur komið, myndi stofnunin vilja sjá skýrari aðgerðamótun varðandi innleiðingu á lykiláherslu stefnunnar um vernd líffræðilegrar fjölbreytni. Stofnunin er tilbúin að greina frá afstöðu sinni á fundi umhverfis- og samgöngunefndar ef þess er óskað og að sjálfsögðu að veita frekari ráðgjöf varðandi áframhaldandi vinnu við nýja landsskipulagsstefnu.

Virðingarfyllst,

Eydis Lindal Finnbogadóttir
Forstjóri

Snorri Sigurðsson
Sviðsstjóri náttúruverndarsviðs