

Skipulagsstofnun
Borgartún 7b
105 REYKJAVÍK

Garðabær, 15.9.2022
Málsnúmer: 202207-0007
SS/SKV

Efni: Umsögn um tillögu að strandsvæðisskipulagi Austfjarða.

Vísað er í bréf frá Skipulagsstofnun, dags. 6. júlí 2022, þar sem óskað er eftir umsögn Náttúrufræðistofnunar Íslands um skipulagstillögu að strandsvæðisskipulagi á Austfjarða.

Náttúrufræðistofnun hefur kynnt sér skipulagstillöguna og meðfylgjandi uppdrátt og umhverfisskýrslu og vill koma eftirfarandi ábendingum á framfæri:

Um er að ræða aðra af fyrstu tveimur strandsvæðisskipulagsáætlunum sem unnar eru á grundvelli laga um skipulag haf- og strandsvæða nr. 88/2018, en hin áætlunin er strandsvæðisskipulag Vestfjarða og eru báðar áætlanirnar kynntar samhliða. Náttúrufræðistofnun veitir einnig umsögn um tillögu að strandsvæðisskipulagi Vestfjarða.

Í ljósi þess að verið er að vinna strandsvæðisskipulagsáætlanir í fyrsta sinn er ýmislegt nýstárlegt við verklag og framsetningu sem er ólíkt öðrum skipulagsáætlunum og einnig standa lykilmáttur misjafnlega enda staða þekkingar ólík. Það á ekki síst við um þekkingu um náttúrufer og áhrif áforma sem skipulagið fjallar um á ýmsa umhverfisþætti, eins og vikið verður að síðar. Að mati Náttúrufræðistofnunar ætti því að stíga varlega til jarðar við að nýta þær heimildir sem skipulagið felur í sér er varða nýtingu innan skipulagssvæðisins, ekki síst í þeim tilfellum þegar áhrif á umhverfi og náttúru eru óvissu háð að einhverju leyti. Heilt yfir telur Náttúrufræðistofnun að almennt séu í tillögunni veittar miklar heimildir fyrir nýtingu og starfsemi sem í sumum tilfellum ekki er vitað nægjanlega vel hvaða áhrif munu hafa. Náttúrufræðistofnun mælir með meiri varfærni við gerð skipulagsins og vísar þar til meginregla laga um náttúruvernd nr. 60/2013, um vísindalegan grundvöll ákvarðanatöku og varúðarreglu.

Það má segja áhersla á að skipulagið sé í góðri sátt við náttúru og umhverfi sé leiðandi stef í stefnu strandsvæðisskipulagsins eins og henni er lýst í texta greinargerðar, t.d. áherslan á vistkerfisnálgun sem leiðarljós skipulagsins. Það er mjög jákvætt og eins og stefnunni er lýst má segja að almennt sé sett fram ábyrg sýn á mikilvægi þess að ákvarðanir séu teknar á grundvelli vísindalegrar vitneskju, markmiðum um sjálfbærni og skynsamlegu jafnvægi nýtingar og verndar.

Í því ljósi er mjög ánægjulegt að sjá að gögn og upplýsingar frá Náttúrufræðistofnun Íslands um verndargildi tiltekinna svæða innan skipulagssvæðisins hafa verið innleidd á markvissan hátt í skipulagið. Þetta á sérstaklega við um tillögur Náttúrufræðistofnunar fyrir B-hluta náttúruminjaskrár er varða fugla, seli og fjöruvistgerðir en þau svæði eru öll flokkuð í nýtingarflokkinn „Umhverfi og náttúra“ þar sem ekki er gert ráð fyrir auðlindanýtingu sem felur í sér mikið inngríp og rask svo sem fiskeldi, efnistaka, skeldýrarækt o.fl. með örfáum undantekningum þar sem lítils háttar skörun er við fiskeldi. Það sama á við um mikilvæg fuglasvæði sem Náttúrufræðistofnun hefur kortlagt þótt mörk þeirra nái fyrst og fremst yfir



varpbyggðir en ekki alltaf t.d. mikilvæg fæðuöflunarsvæði. Þess ber að geta að hvorki mikilvægu fuglasvæðin né B-hluta tillögurnar teljast formleg verndarsvæði og því ánægjulegt að vægi þeirra sé samt mikið. Til viðbótar eru friðlýst svæði og svæði á C-hluta náttúruminjaskrár flokkuð í þennan nýtingarflokk. Niðurstaðan er að mörg svæði teljast til nýtingarflokksins og er það mikilvægt og nauðsynlegt skref til að tryggja verndun þess lífríkis sem þar er að finna.

Ef beita á vistkerfisnálgun verður þó að tryggja að það sé gert á nægjanlega ítarlegan og heildstæðan hátt og tekið sé tillit til allra helstu vistfræðilegu þátta sem málið varðar, ekki einungis sumra. Þar liggur grundvallarvandi strandsvæðisskipulagsins eins og það er framsett, sem er sá að ákvarðanir um ólík skipulagsákvæði eru byggð á þekkingargrunni sem er ekki fullnægjandi að mati Náttúrufræðistofnunar. Það vantar nefnilega sambærilegt mat á verndargildi svæða með tilliti til vistgerða og tegunda á grunnsævi og er til staðar fyrir mikilvæg fugla-, sela- og fjöruvistgerðasvæði. Vistgerðir grunnsævis hafa ekki verið kortlagðar á Íslandi á sams konar hátt og vistgerðir í fjörum og á landi og þær hafa ekki verið metnar með tilliti til verndargildis eða verndarstöðu. Þó má fullyrða að margar þeirra hafa hátt verndargildi m.a. vegna mikilvægis sem búsvæði fyrir fjölmargar lífverutegundir, fyrir framleiðni næringarefna, kolefnisbindingu, temprun öldu og þar með flóða og landbrots o.fl. Þar má sérstaklega nefna þaraskóga en einnig botnvistgerðir þar sem finnast fjölbreytt og sérstök samfélög þörungna og dýra.

Að sama skapi þarf að skilgreina og kortleggja mikilvæg búsvæði fyrir tegundir ýmissa sjávarlífvera svo sem fiska og sjávarhryggleysingja, þ.m.t. nytjastofna. Fæðuöflunarsvæði hvala þyrfti einnig að kortleggja. Allar þessar upplýsingar þyrftu að vera til staðar og framsettar með landupplýsingagögnum til að geta skilgreint á fullnægjandi hátt svæði þar sem verndun náttúru ætti að vera í öndvegi og ekki ætti að heimila nýtingu sem veldur raski.

Einnig mætti nefna jarðminjar í hafi, svo sem ummerki jöklunar, ýmsar setmyndanir o.fl., sem hafa verndargildi. Þörf er á rannsóknum og kortlagningu á þeim og mati á verndarþörf. Í greinargerð skipulagsins kemur fram að upplýsingar um menningarminjar á hafsbotni séu ófullnægjandi. Sama ætti að segja um jarðminjar og þessa lífríkisþætti sem nefndir voru hér á undan.

Afleiðingin af þessu er að ákvarðanir um nýtingu á einstökum svæðum í skipulaginu eru teknar án þess að í öllum tilfellum hafi verið lagt fullnægjandi mat á sérkenni og þar með verndargildi svæðanna. Sökum þessa ætti að mati Náttúrufræðistofnunar að sýna meiri varfærni við ákvörðun um þess háttar nýtingu sem getur valdið raski eða álagi á náttúru svæðisins, en gert er í skipulaginu.

Náttúrufræðistofnun telur t.d. að of miklar heimildir séu veittar fyrir fiskeldi í sjókvíum í strandsvæðisskipulaginu. Sérstaklega ætti ekki að veita heimildir fyrir fiskeldi þar sem leyfi hefur ekki enn verið veitt og þar sem umhverfismati er ekki lokið fyrir framkvæmd þess. Alls eru fjögur fiskeldissvæði þar sem leyfi liggja ekki enn fyrir samkvæmt því sem fram kemur í greinargerðinni þar af þrjú í Seyðisfirði.

Þá mætti horfa betur til þess í strandsvæðisskipulaginu að nýta það sem vettvang fyrir heildstætt mat á sammögnun umhverfisáhrifa þeirra mörgu nýtingaráforma sem fjallað er um. Slíkt er alla jafna ekki framkvæmt nægjanlega vel í umhverfismati einstakra framkvæmda og því dýrmætt tækifæri að gera það á þessum vettvangi. Á það bæði við um sammögnun vegna nýtingar á strandsvæðum sem og sammögnun við starfsemi á landi þar sem áhrif eru til sjávar. Fjallað er um þetta stuttlega í greinargerðinni en tilefni væri til að útfæra það betur en gert er í umhverfisskýrslunni. Þá er mikilvægt að fjalla um alla umhverfisþætti sem skipta máli. Varðandi fiskeldi skiptir burðarþolsmat fjarða hverju sinni höfuðmáli til að leggja mat á sammögnunaráhrif frá öllu fiskeldi innan þeirra, en það mat er takmarkað og undanskilur sammögnunaráhrif á aðra umhverfisþætti, t.d. áhrif á viðkvæm búsvæði lífvera, hættu á erfðablöndun við villta fiskistofna, truflun fyrir dýralíf t.d. fugla og sjávarspendýr, ljós- og hljóðmengun frá sjókvíum og aukinni skipaumferð og ekki síst ásýndaráhrif á landslag. Um þessa umhverfisþætti og áhrif á þá mætti fjalla mun betur í strandsvæðisskipulaginu og einnig hvernig skilgreina og útfæra skal ábyrgð á að vakta þessi sammögnunaráhrif, og bregðast við þeim ef þörf þykir á, enda geta margir aðilar komið þar við sögu.

Náttúrufræðistofnun telur mikilvægt að benda á að vöktun á áhrifum nýtingar á náttúru og umhverfi er ekki ein og sér nægjanleg aðgerð til að koma í veg fyrir eða bæta upp neikvæð áhrif. Skipulagið gæti fjallað ítarlegar um hvers konar aðgerðir nauðsynlegt væri að fara í ef neikvæð áhrif teljast óásættanleg, t.d. að hætta starfsemi tímabundið eða alveg, flytja hana til eða breyta aðferðafræði við nýtingu. Einnig geta mótvægisáðgerðir falið í sér að styrkja verndun annarra svæða í staðinn umfram það sem þegar hefur verið mælt með.

Í umfjöllun um áhrif skipulagsins á loftslagsmál er ekki fjallað um möguleikann til kolefnisbindingar sem felst í því að vernda gróskumikil vistkerfi á grunnsævi eins og þaraskóga. Þörf er á að rannsaka betur hvaða tækifæri felast í þessu á Íslandi yfir höfuð.

Í umhverfisskýrslu eru ýmsir valkostir reifaðir. Í það heila virðist sem valkostir sem fela í sér meiri nýtingu en minni séu frekar valdir í endanlegu tillögunni með nokkrum undantekningum (t.d. er varðar Loðmundarfjörð). Eins og áður segir telur Náttúrufræðistofnun að meiri varfærni hefði mátt sýna og færri nýtingaráform fest í sessi í skipulaginu. Náttúrufræðistofnun er því fylgjandi þeim valkostum sem fela í sér minni sértæka nýtingu og stærri svæði í nýtingarflokknum „Umhverfi og náttúra“. Til dæmis ætti hiklaust að skilgreina grunnsævi við Barðnes í þann nýtingarflokk enda ströndin að stórum hluta innan friðlýsts svæðis.

Benda má á að einnig ætti að skilgreina hafsvæðið við Þvottár- og Hvalsnesskriður í þann nýtingarflokk þar sem þar er ein tillaga Náttúrufræðistofnunar að B-hluta vegna mikilvægs dvalarstaðar sjófugla einkum sjóanda á vetrum.

Að lokum tekur Náttúrufræðistofnun ekki undir þá niðurstöðu umhverfismats strandsvæðisskipulagstillögunnar að áhrif á umhverfi og náttúru séu í heild jákvæð. Þótt mjög jákvætt sé að mörg og í sumum tilfellum stór svæði séu skilgreind sem svæði þar sem sértæk nýting á ekki að eiga sér stað, eru þau ekki eiginleg verndarsvæði sem slík og ýmis önnur starfsemi getur enn haft neikvæð áhrif ef ekki er varlega farið, t.d. ferðaþjónusta, hefðbundnar veiðar og þangtaka. Þá vega þau fjölmörgu sértæku nýtingarform á öllu skipulagssvæðinu þungt og ljóst að stór svæði á Austfjörðum verða undir miklu álagi ef að öllum þeim áformum verður.

Rökstyðja mætti að ef til vill ætti niðurstaðan að vera óveruleg eða jafnvel neikvæð áhrif skipulagsins á umhverfi og náttúru en ef til vill er skynsamlegasta niðurstaðan sú að vegna skorts á þekkingu á mikilvægum náttúrufarsþáttum ætti að meta áhrifin sem óljós á sambærilegan hátt og gert er fyrir menningarminjar.

Virðingarfyllst,

A handwritten signature in black ink, reading "Snorri Sigurðsson". The script is cursive and fluid, with the first name "Snorri" and the last name "Sigurðsson" clearly distinguishable.

Snorri Sigurðsson
Sviðsstjóri náttúruverndarsviðs