

Innviðaráðuneyti
Sölvhólgötu 7
101 Reykjavík

Garðabær, 31. október 2023
Málsnúmer: 202310-0008
SS

Efni: Umsögn um hvítbók um skipulagsmál.

Vísað er í tölvubréf frá innviðaráðuneytinu, dags. 2. október 2023, þar sem Náttúrufræðistofnun Íslands er boðið að taka þátt í samráði um drög að hvítbók um skipulagsmál og fylgjandi umhverfismatsskýrslu sem eru í Samráðsgátt stjórnvalda.

Náttúrufræðistofnun veitti umsögn um grænbók um skipulagsmál þann 24. ágúst 2023 og í henni kom fram að Náttúrufræðistofnun Íslands hefur lögbundnu hlutverki að gegna við að veita ráðgjöf og leiðbeiningar um verndun og skynsamlega nýtingu náttúrunnar og að stór hluti af þeirri ráðgjöf varðar 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 skipulagsákvæðna á náttúruna, bæði líffræðilega fjölbreytni og jarðfræðilega fjölbreytni sem og landslag og almenn umhverfisgæði.

Sérstaklega var bent á í umsögninni að lykilatriði, til að gæta skynsemi og hagkvæmrar nýtingar lands og landgæða, til að tryggja vernd landslags og náttúru og til að koma í veg fyrir umhverfisspjöll, væri að skilgreina skýr viðmið og aðferðafræði og verklag skipulags í því samhengi. Til þess þyrfti góða þekkingu á áhrifum nýtingar lands á náttúruna og tryggja þyrfti að sú þekking nýtist og skili sér í ákvarðanatöku. Þá lagði Náttúrufræðistofnun áherslu á að stofnunin teldi að almennt þyrfti hér á landi að finna betra jafnvægi milli nýtingar og verndunar og byggja ákvarðanir betur á heildarsýn. Of mörg dæmi væru til dæmis um ákvarðanir þar sem margar svipaðar einstakar breytingar í skipulagi væru samþykktar í sitt hvoru lagi án þess að lagt væri mat á samlegðaráhrif þeirra í heild. Nýta þyrfti betur hlutverk skipulagsáætla, einkum aðal- og svæðisskipulags til að móta stefnu sem byggir á heildarsýn og henni fylgt eftir með það að markmiði að tryggja þetta jafnvægi nýtingar og verndunar.

Ýmsar fleiri ábendingar um tiltekin efnisatriði grænbókarinnar komu fram í umsögn Náttúrufræðistofnunar og er vísað í sumar þeirra í umfjöllun um sömu efnisatriði í hvítbókinni hér á eftir:

Hvítbók um skipulagsmál beinist fyrst og fremst að gerð landsskipulagsstefnu og þeim áherslum og innihaldi sem í henni skal felast. Lykilviðfangsefni landsskipulagsstefnunnar eru skilgreind í kafla 1.2. Náttúrufræðistofnun vill fagna því sérstaklega að vernd líffræðilegrar fjölbreytni er þar eitt lykilviðfangsefnið og telur það löngu tímabært. Því er einnig fagnað að eitt af þremur lykilmarkmiðum sem skilgreind eru í 3. kafla hvítbókar sé vernd umhverfis og náttúru.

Eins og fram kom í umsögn stofnunarinnar um grænbókina telur Náttúrufræðistofnun afar mikilvægt að samþætta umfjöllun um líffræðilega fjölbreytni betur við áherslur og einstök



verkefni skipulagsmála og aðra stefnumörkun sem snýr að landnotkun. Vísa má í umsögnina um grænbókina þar sem sagði „*Hnignun líffræðilegrar fjölbreytni á heimsvísu er ein stærsta ógn sem við stöndum frammi fyrir og grundvallaratriði er að aðgerðir til að takast á við þá áskorun séu innleiddar í alla stefnumótun þar sem það á við, sem er mjög víða. Í nýrri stefnumörkun aðildarþjóða Samnings Sameinuðu Þjóðanna um líffræðilega fjölbreytni (svokallað Global Biodiversity Framework) sem samþykkt var á COP-15 fundinum í Montreal í desember 2022 (<https://www.cbd.int/gbf/>) er þetta ávarpað á afgerandi hátt. Fyrsta aðgerðamarkmið stefnumörkunarinnar fjallar nefnilega um hvernig nauðsynlegt sé að skipulag og áætlanagerð um nýtingu náttúrulegra vistkerfa lands, ferskvatns, strandsvæða og sjávar séu mótuð með skýra vitneskju um áhrif á líffræðilega fjölbreytni, og með það að markmiði að stöðva hnignun vistkerfa.*”

Í umsögn Náttúrufræðistofnunar um grænbókina lagði stofnunin einnig til að stefna ætti að því að vinna sérstakar leiðbeiningar um líffræðilega fjölbreytni og skipulag. Slíkt verkefni er ekki að finna í aðgerðaáætlun hvítbókar þrátt fyrir að víða í hvítbókinni 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 á 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 innviðaráðuneytið hvatt til að skoða þessa tillögu Náttúrufræðistofnunar t.a.m. í samhengi við væntanlega vinnu við gerð hvítbókar um líffræðilega fjölbreytni sem umhverfis, orku- og loftslagsráðuneytið mun hefja á næstunni.

Í þriðja kafla hvítbókarinnar er fjallað um mælikvarða til að ná fram lykilmarkmiðunum þremur sem og áherslur sem eiga að liggja til grundvallar við gerð skipulagsáætlana. Í kafla 7 eru frekari leiðbeiningar um hvernig fylgja eigi þessum áherslum. Margt mjög jákvætt er að finna í þessum áherslum sem og ítarlegri umfjöllun í kafla 7 þótt nánar þurfi að útfæra 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. Athygli vekur að ábyrgð á þessum mælikvarða sé sett á matvælaráðuneytið þótt stjórnsýsla og fagleg umsjón með verndun vistkerfa sé einkum á forræði umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytis, í það minnsta fyrir verndun vistkerfa á þerrlendi. Eðlilegra væri að bæði ráðuneytin hefðu forræði yfir þessu. Þá þarf að útskýra 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 nýrrar stefnumörkunar Samnings Sameinuðu Þjóðanna um líffræðilega fjölbreytni (CBD) (Markmið 3). Náttúrufræðistofnun leggur til að einnig sé skoðaður mælikvarði um endurheimt hnignaðra vistkerfa sem ákvarðanir 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. Jákvætt er að sjá það verkefni í aðgerðaáætlun hvítbókar.

Varðandi áherslurnar sjö sem settar eru fyrir markmið hvítbókarinnar 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 náttúruminjasráð, vatnaáætlun, o.fl.

Áherslur um hin lykilmarkmiðin, gott samfélag 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 hvítbókarinnar 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.

Í fjórða kafla eru settar fram 17 aðgerðir sem ætlað er að ná fram markmiðum landsskipulagsstefnu. Eins og áður kom fram í umsögninni telur Náttúrufræðistofnun að það skorti skýrari aðgerðir í aðgerðaáætlunina sem fjalla um hið skilgreinda lykilviðfangsefni, vernd líffræðilegrar fjölbreytni og lagt til að bætt sé við aðgerð um að vinna leiðbeiningar þess efnis. Slíkar leiðbeiningar gætu m.a. útskýrt hvaða atriði sérstaklega þarf að hafa þar í huga t.d. byggt á upplýsingum um lífríkis 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.

Náttúrufræðistofnun er skilgreindur sem samstarfsaðili varðandi aðgerð nr. 5 er fjallar um kortlagningu á ræktunarlandi sem hentar til matvælaframleiðslu. Það er jákvætt því eins og kom fram í umsögn stofnunarinnar um grænbókina veitir stofnunin reglulega ráðgjöf um skipulag dreifbýlis þ.m.t. á landbúnaðarsvæðum og hefur einnig töluverðar áhyggjur af röskun náttúrulegra vistkerfa í dreifbýli á láglandi s.s. votlendis sem og búsvæðum lífvera einkum fuglategunda sem teljast ábyrgðartegundir. Ráðgjöf stofnunarinnar um þessi atriði myndi einnig

gagnast mjög fyrir aðgerð 13 um skipulag í dreifbýli. Sjá frekari umfjöllun um þetta efni í umsögn stofnunarinnar um grænbókina.

Stofnunin telur sig einnig hafa forsendur fyrir ráðgjöf varðandi fleiri aðgerðir á aðgerðaáætlun og má þar nefna aðgerð 6 um stefnumótun um vegakerfi miðhálandisins. Náttúrufræðistofnun hefur t.d. nýlega rannsakað áhrif vega á útbreiðslu framandi plöntutegunda á miðhálandinu sem getur verið umtalsverð ógn fyrir viðkvæmt lífríki hálandisins. Einnig veitir stofnunin ráðgjöf um áhrif vegaf framkvæmda á jarðminjar og landslag. Náttúrufræðistofnun hefur einnig verið ráðgjafi varðandi framkvæmd haf- og strandsvæðaskipulags og telur sig því geta ráðgefið um aðgerðir 8, 9 og 15 er varða skipulag haf- og strandsvæða. Mjög reglulega veitir Náttúrufræðistofnun umsagnir um uppbyggingu ferðaþjónustu á hálandinu og hefur góða þekkingu um áhrif slíkrar uppbyggingar á viðkvæma náttúru. Aðgerð 11 er ætlað að fjalla um þá uppbyggingu og er vísað í umsögn Náttúrufræðistofnunar um grænbókina varðandi áhyggjur stofnunarinnar um mikla aukningu í uppbyggingu mannvirkja á viðkvæmum svæðum á miðhálandinu. Þá er stofnunin reglulegur ráðgjafi um áhrif uppbyggingu vindorkuvera á náttúru sérstaklega fuglalíf, ekki síst með tilliti til staðavals. Stofnunin á því erindi sem ráðgjafi fyrir aðgerð 16.

Sjöundi kafli hvítbókarinnar fjallar um eftirfylgd markmiða og áherslna og er umfjöllun kaflans ítarleg og vönduð. Hins vegar vantar betri tengingu við aðgerðaáætlunina. Nokkuð mörg mikilvæg verkefni eru skilgreind í sjöunda kaflanum sem ekki birtast á skýran hátt í aðgerðaáætluninni en að mati Náttúrufræðistofnunar ættu að vera meðal forgangsaðgerða. Þar má nefna eftirfarandi:

- Beiting hverfisverndar við að vernda land sem er viðkvæmt fyrir búfjárbreit og almenn skipulagsákvæði um beitarsvæði.
- Leiðbeiningar um útfærslu á vernd og endurheimt votlendis og annarra vistkerfa í skipulagi. Varðandi þessa áherslu er bent á mikilvægt hlutverk vistgerðakortlagningar Náttúrufræðistofnunar. Töluverð þörf er á að styrkja og uppfæra vistgerðakortlagninguna sem er viðamikil verkefni.
- Eftirfylgd stefnu um verndun sérstæðrar náttúru miðhálandisins, um náttúru í dreifbýli og náttúru á haf- og strandsvæðum. Og sérstaklega beiting hverfisverndar í því samhengi. Hér myndu almennar leiðbeiningar um vernd líffræðilegrar fjölbreytni gera mikið gagn en einnig þyrfti að vinna leiðbeiningar um vernd landslags og jarðfræðilegrar fjölbreytni (sjá nánar í umsögn Náttúrufræðistofnunar um grænbókina).

Almennt þarf að skoða vel hvernig fylgt verður eftir þeim fjölmörgu góðu áherslum er varða markmið um gott samfélag og samkeppnishæft atvinnulíf þar sem bent er á mikilvægi þess að skipulagsáætlanir um þau fjölmörgu viðfangsefni sem þar eru til umfjöllunar taki tillit til umhverfisáhrifa og stuðli að vernd náttúru og umhverfis. Hér þarf að tryggja þverfaglega aðkomu, gott aðgengi að upplýsingum og notkun gagna um náttúru landsins og tryggja þarf gæði og endurskoðun slíkra gagna. Þá þarf að tryggja samráð og að leitað sé ráðgjafar til fagstofnana og annarra fagaðila og að ráðgjöfin nýtist. 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 verndar.

Eins og fram kom í umsögn Náttúrufræðistofnunar um grænbókina og vert er að ítreka hér, telur stofnunin að ástæða sé að efla sess náttúruverndar í skipulagi en eins og segir í umsögninni hefur fjölgun náttúruverndarsvæða „*ekki verið í takt við mikilvægt hlutverk þeirra til að takast á við áskoranir eins og hnignun líffræðilegrar fjölbreytni, aðlögun að loftslagsbreytingum og stýringu álags á landslag og náttúru*” og að „*sveitarfélög... geta lagt hönd á plóginn með því að leggja til verndun svæða*” og að þar sé hverfisvernd tilvalið tól. Fjölmargar góðar áherslur í hvítbók um skipulagsmál og í þeim markmiðum að landskipulagsstefnun sem þar eru til umfjöllunar skapa góðan grundvöll fyrir að þetta gerist, en til þess þarf að tryggja góða faglega umgjörð og skýra ferla og leiðbeiningar eins og oft hefur komið fram í þessari umsögn. Eins og áður segir er Náttúrufræðistofnun reiðubúin til frekari ráðgjafar um þetta enda lögbundið hlutverk stofnunarinnar.

Ekki eru veittar frekari ábendingar um hvítbókina en Náttúrufræðistofnun Íslands er alltaf reiðubúin til frekari samtals og samstarfs varðandi undirbúning, innleiðingu og framkvæmd stefnu um skipulagsmál eins og við á í samræmi við lögbundið hlutverk stofnunarinnar.

Virðingarfyllst,



Snorri Sigurðsson
Sviðsstjóri náttúruverndarsviðs