



Umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytið

Borgartúni 26

105 REYKJAVÍK

Iceland

Garðabær, 24.3.2025

Málsnúmer: 202412-0056

ELF/SS

Efni: Greining á EES-reglugerð um endurheimt náttúrunnar.

Vísað er í erindi frá umhverfis-, orku-, og loftslagsráðuneyti sem barst þann 20 desember 2024 þar sem óskað er eftir sjónarmiðum Náttúrufræðistofnunar um reglugerð Evrópusambandsins um endurheimt náttúrunnar (e. Nature Restoration) (EU 2024/1991, breyting á 2022/869) með hliðsjón af sjónarmiðum stofnunarinnar.

Beðist er velvirðingar á töf við svör á þessu erindi. Náttúrufræðistofnun hefur kynnt sér umsögn Umhverfisstofnunar frá því í desember 2024 og er vísað í þá umsögn hér á eftir.

Eftirfarandi er álit Náttúrufræðistofnunar:

Náttúrufræðistofnun hefur litlu við að bæta við góða greiningu (páverandi) Umhverfisstofnunar á tengsl reglugerðarinnar við íslenskt lagaumhverfi þeirra málaflokka sem helst tengjast viðfangsefninu, sem eru náttúruvernd, vatnamál og loftslagsmál.

Reglugerðin gerir kröfu um endurheimt hnignaðra vistkerfa, með skýr tímasett og tölusett markmið um árangur. Bæði er átt við vistkerfi á landi, í fersku vatni og í sjó. Aðgerðir á svæðum sem falla undir Natura 2000 eru sett í forgang. Þá á einnig að horfa sérstaklega til búsvæða sem eru talin upp í viðaukum um búsvæða (eða vistgerða) tilskipunina (92/43/EEC) og búsvæða fugla sem falla undir gildissvið fuglatilskipunarinnar (2009/147/EC).

Hvorki búsvæða (vistgerða)- né fuglatilskipunin eru hluti af EES-samningnum og hafa því ekki verið innleiddar hér á landi. Þar af leiðandi eru engin Natura 2000 svæði skilgreind hérlendis heldur. Hins vegar hefur verið horft til hugmynda- og aðferðafræði tilskipananna við undirbúning náttúruverndaraðgerða hérlendis, einkum þegar kemur að því að skilgreina viðfangsefni og viðmið við að tilgreina hvaða svæði ættu að vera á neti verndarsvæða, sem ákvæði 35. gr laga um náttúruvernd nr. 60/2013 gera kröfu um. Það er verkefni Náttúrufræðistofnunar að leggja til þetta net verndarsvæða, með það að markmiði að það verði á framkvæmdaáætlun náttúruminjasráðs, sem er megintól stjórnvalda til að leggja fram áætlanir um náttúruvernd. Náttúrufræðistofnun hefur lagt fram fyrstu tillögur um net verndarsvæða fyrir framkvæmdaáætlunina, sem eru einmitt tillögur um verndun vistgerða og búsvæða fugla, og því í skýru samhengi við markmið tilskipananna tveggja. Ekki hefur gengið enn að samþykkja framkvæmdaáætlun á Alþingi eins og lög gera fyrir og því hefur lítið miðað við að koma á neti verndarsvæða. Forsendur fyrir því að innleiða reglugerð nr. 2024/1991 um endurheimt vistkerfa á svæðum sem líta má á sem hliðstæður Natura 2000 svæða eru því takmarkaðar, þar sem stór hluti slíkra lykilsvæða á eftir að setja undir vernd.



Fram kemur í 4. grein reglugerðar nr. 2024/1991 að endurheimtaraðgerðir skuli byggja á bestu aðgengilegu tækni og nýjustu rannsóknum á ástandi vistgerðanna. Náttúrufræðistofnun ber ekki ábyrgð á framkvæmd endurheimtar eða rannsóknum á ástandi vistgerða, það er á ábyrgð Lands og skógar. Hins vegar ber Náttúrufræðistofnun ábyrgð á grunnkortlagningu vistgerða, sem og mat á verndargildi þeirra sem m.a. byggist á verndarstöðu. Þar er því einhver skörun við mat á ástandi. Náttúrufræðistofnun lagði grunn að flokkun og kortlagningu vistgerða á þurrlendi, í fersku vatni og í fjörum með útgáfu fjölríts Náttúrufræðistofnunar *Vistgerðir á Íslandi* árið 2016 og útgáfu fyrsta heildarkorts um vistgerðir af þessum toga. Það kort er aðgengilegt í vefsíðu Náttúrufræðistofnunar. Minni háttar uppfærslur á kortinu hafa gerst reglulega en þörf er á umfangsmeiri endurskoðun, því ónákvæmni er víða í kortlagningunni. Í ljós hefur komið að kortlagning á votlendi er t.d. nokkuð ábótavant og þörf á að bæta úr því. Þar sem votlendi er meðal lykilvistkerfa sem horft er til þegar endurheimt vistkerfa er annars vegar, er nauðsynlegt að hafa réttar upplýsingar um hvar votlendi er að finna og hvernig. Það er grunnforsenda fyrir frekari rannsóknir t.d. á stöðu þeirra með tillit til hnignunar og við ákvarðanatöku um hvar mikilvægast sé að ráðast í endurheimt. Ljóst er að endurbætur á kortlagningu votlendisvistkerfa eru með allra nauðsynlegustu verkefnum sem þyrfti að framkvæma til að geta innleitt reglugerðina í þaula. Einnig þarf að meta þörf fyrir úrbætur á kortlagningu annarra vistgerða sem eru mikilvægar í þágu endurheimtaráforma s.s. ýmissa þurrlendisvistkerfa eins og mólendis, graslendis og skóglendis.

Endurheimt vistkerfa í fersku vatni og sjó eru lítið mótuð hér á landi, og óljóst hvernig fyrirkomulag eða ábyrgð yfir slíkum verkefnum ætti að vera. Þó hefur innleiðing vatnatilskipunar ESB í gegnum lög um stjórn vatnamála útbúið vettvang til að vinna gegn hnignun vistkerfa í fersku vatni og í strandsjó. Um það er fjallað ágætlega í greiningu Umhverfisstofnunar. Náttúrufræðistofnun hefur þar einkum ráðgjafarhlutverk varðandi ákveðna vistfræðilega þætti. Hins vegar á eftir að meta hvort og hvernig endurbætur á vistgerðakorti fyrir ferskt vatn og fjörusvæði skipta máli í samhengi vatnaáætlunar og hver aðkoma Náttúrufræðistofnunar væri að því. Engar ákvarðanir hafa verið teknar um kortlagningu vistkerfa hafsins, en sú vinna er ekki hafin hérlandis.

Í 4. grein reglugerðarinnar eru einnig ákvæði um nauðsynlegar ráðstafanir til að tryggja að svæði undir endurheimt sýni stöðugan bata. Slíkt kallar á umtalsverða vöktun. Náttúrufræðistofnun hefur lögum samkvæmt hlutverk um að vakta náttúru landsins þ.m.t. líffræðilega fjölbreytni sbr. 74. grein laga nr. 60/2013 og ákvæði laga nr. 54/2024 um nýja Náttúrufræðistofnun. Hingað til hefur stofnunin ekki verið með vel skilgreint hlutverk við vöktun svæða sem eru undir virkri endurheimt, og það einkum verið á hendi Lands og Skógar.

Náttúrufræðistofnun vill benda á mikilvægt atriði sem kemur fram í greiningu Umhverfisstofnunar, sem er að þó Ísland hafi ekki innleitt vistgerða- og fuglatilskipanirnar eða annað náttúruverndarregluverk Evrópusambandsins, sem mikið er vísað í varðandi innleiðingu reglugerðarinnar um endurheimt vistkerfa, þá hefur Ísland gengist undir markmið og tilteknar skuldbindingar á vettvangi annarra alþjóðlegra samninga. Þar vegur þýngst Samningur Sameinuðu Þjóðanna um líffræðilega fjölbreytni þar sem mjög sambærileg markmið um endurheimt vistkerfa og finna má í reglugerðinni, eru til staðar í Kunming-Montreal samkomulaginu frá 2022. Verið er að horfa til þess samkomulags við gerð nýrrar stefnu um líffræðilega fjölbreytni sem er nú í undirbúningi í umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytinu. Fullyrða má að ein af lykiláherslum þeirrar stefnu verði að ná markmiði KM-samkomulagsins um endurheimt 30% lykilsvæða fyrir líffræðilega fjölbreytni sem teljast hnignuð. Það má því segja að stefnt verði að því að innleiða helstu markmið og verkefni reglugerðar nr. 2024/1991, þó það verði í öðru samhengi.



Þá er Ísland einnig aðili að Bernarsamningnum, um verndun lífríkis Evrópu, þar sem m.a. markmið um verndun lykilvistkerfa og tegunda eru skilgreind sem og Ramsar-samningnum um verndun votlendissvæða. Endurheimt vistkerfa kemur mismikið fyrir sem viðfangsefni í þessum samningum en er þó sannarlega til umfjöllunar þar og skilgreint sem lykilaðgerð til að snúa við hnignun líffræðilegrar fjölbreytni. Áherslur þessara samninga hafa að ýmsu leyti þegar verið innleidd í íslenska löggjöf í náttúruvernd, en rýna mætti betur hvernig því er fylgt eftir í verkefnum er varða endurheimt vistkerfa.

Náttúrufræðistofnun kemur beint og óbeint að framfylgd þeirra samninga sem hér hafa verið nefndir í samstarfi við stjórnvöld og eru m.a. um þessar mundir með lykilumsjón með þátttöku Íslands í Samningi Sameinuðu Þjóðanna um líffræðilega fjölbreytni. Stofnunin hefur einnig gegnum tíðina haft stórt hlutverk við að fylgja eftir áherslum Bernarsamningsins og er áfram meðal lykiltengiliða íslenskra stjórnvalda við þann samning og verkefni hans.

Ef stefnt verður að því að innleiða formlega reglugerð nr. 2024/1991 um endurheimt vistkerfa á Íslandi, er það að mati Náttúrufræðistofnunar í góðu samræmi við þær áherslur sem fyrir eru, sem og þær sem í mótun er varða málefni líffræðilegrar fjölbreytni. Ef sú formlega innleiðing hentar ekki, vegna skorts á almennri innleiðingu náttúruverndarregluverks Evrópusambandsins hér á landi, er tvímælaust tækifæri til að innleiða sértækari útfærslu á inntaki og markmiðum reglugerðarinnar sem hentar íslensku laga- og regluverksumhverfi þar sem grunnviðfangsefni og markmið hennar eru í raun á dagskrá hér á landi nú þegar.

Virðingarfyllt,

Eydís Línal Finnboadóttir
Forstjóri

Snorri Sigurðsson
Sviðsstjóri náttúruverndar