

Nefndasvið Alþingis,
Umhverfis- og samgöngunefnd
Alþingi v/Austurvöll
150 REYKJAVÍK

Garðabær, 08. október 2015
2015090017/42-1-3
TB, JGO
jgo/tb

Tillag til þingsályktunar um landsskipulagsstefnu 2015-2026, 101. mál

Vísað er til tölvupósts frá umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis, dags. 23. september sl., þar sem óskað er eftir umsögn Náttúrufræðistofnunar Íslands um tillögu til þingsályktunar um landsskipulagsstefnu 2015-2026, 101. mál. Náttúrufræðistofnun hefur farið yfir tillöguna og getur ekki betur séð en að um sé að ræða óbreytta tillögu frá síðasta þingi, 689. mál, og eru athugasemdir stofnunarinnar því að mestu þær sömu og áður.

Náttúrufræðistofnun telur mikilvægt að mótuð sé almenn stefna í skipulagsmálum fyrir landið í heild hvað varðar ákveðna þætti/málaflokka í skipulagsmálum. Náttúrufræðistofnun getur að svo miklu leyti sem hana varðar tekið undir þau grundvallar markmið sem landsskipulagsstefnan byggir á. Mikilvægast er að sjálfsögðu að 1. liður stefnunnar haldi vatni ef svo má að orði komast. Í skipulagslögum er sjálfbær þróun skilgreind með eftirfarandi hætti: *Sjálfbær þróun: Þróun sem mætir þörfum samtímans án þess að draga úr möguleikum kynslóða til að mæta þörfum sínum. Í þessu felst að sókn eftir efnahagslegum gæðum verður að haldast í hendur við vernd umhverfisins og grunnæða jarðar.* Til þess að skilgreining sem þessi verði útfærð með raunsonnum hætti í skipulagi til framtíðar verður sú tillaga sem hér er lögð fram að vera í samræmi við hana. Þ.e. framtíðarskipulag verður að tryggja að ekki sé dregið úr möguleikum kynslóða til að mæta þörfum sínum og það haldist í hendur við vernd umhverfis/náttúru og grunnæða jarðar. Náttúrufræðistofnun sér ástæðu til að benda sértaklega á þetta þar sem að orðanotkun í landskipulagsstefnunni er oft með þeim hætti að það virðist ekki styðja við framangreinda skilgreiningu um sjálfbæra þróun.

1. SKIPULAG Á MIÐHÁLENDI ÍSLANDS

1. Í kafla 1.1.1. segir: *Við skipulagsgerð sveitarfélaga verði þess gætt að mannvirki og umferð um hálendið skerði víðerni og önnur sérkenni og náttúrugæði hálendisins sem minnst. Jafnframt verði kannaðir möguleikar á endurheimt víðerna og náttúrugæða.* Náttúrufræðistofnun telur orðanotkun eins og "...þess verði gætt.." og "...sem minnst..." einungis verða til þess að draga úr árvekni manna og faglegru vinnu. Þessa setningu má vel skrifa á eftirfarandi hátt: *Við skipulagsgerð sveitarfélaga skal þess gætt að mannvirki og umferð um hálendið skerði ekki víðerni og önnur sérkenni og náttúrugæði hálendisins nema brýna nauðsyn beri til. Jafnframt verði kannaðir möguleikar á endurheimt víðerna og*



náttúrugæða.

2. Í sama kafla 1.1.1. er strax gefið eftir í vernd en þar segir: *Á svæðum sem flokkast sem víðerni verði svigrúm fyrir takmarkaða mannvirkjagerð, svo sem gönguskála, vegslóða og göngu- og reiðleiðir. Umfangsmeiri mannvirkjagerð verði beint að stöðum sem rýra ekki víðerni hálandisins.* Fyrir það fyrsta hafa víðerni ákveðna skilgreiningu í lögum um náttúruvernd. Einn grundvallar þáttur í víðernum er friður og ró. Bílaumferð er varla hægt að túlka sem hluta af víðerni. Auðvitað má flokka víðerni í mismunandi flokka óbyggðra/ósnotinna víðerna en slíka vinnu þarf þá að framkvæma, en ekki byrja á því að taka þá stefnu að það eigi að vera svigrúm fyrir hitt og þetta sem í raun er í andstöðu við skilgreiningu víðerna í lögum um náttúruvernd. Stefnan á auðvitað að vera sú að halda eftir raunverulegum víðernum í hálendinu ekki bara þar sem eru jöklar. Framangreint orðalag er í raun í andstöðu við markmið kafla 1.1.

3. Náttúrufræðistofnun getur tekið undir það að fyrsta skref í að vernda víðerni og viðkvæm svæði gæti verið hverfisvernd en telur slíka verndun engan vegin geta uppfyllt þau skilyrði sem verndun slíkra svæða gerir ráð fyrir t.d. samkvæmt nýjum náttúruverndarlögum sem eiga að taka gildi á þessu ári. Í nútíma þjóðfélagi sem hefur leitt af sér sífellt meira álag á náttúruna þ.m.t. á hálendi Íslands, og nægir hér að nefna ferðaþjónustu, þá verða yfirvöld að þora að taka faglegar ákvarðanir sem uppfylla skilyrði um sjálfbæra þróun.

4. Náttúrufræðistofnun er ekki alveg ljóst hvað sé átt við með því í kafla 1.1.4. þar sem segir: *...að ákveða viðmið við mat á umfangi víðerna út frá skipulagssjónarmiðum ...* Viðmið fyrir umfang víðerna hljóta að vera ákveðin út frá því hvernig hugtakið víðerni er skilgreint, sem aftur miða að því að vernda víðerni. Skipulagssjónarmið verða síðan að laga sig að því ef markmið skipulagsstefnunnar eiga að halda. Hvort, eins og áður segir, lagt sé í þá vinnu að flokka víðerni í mismunandi flokka, eins og hefur t.d. verið gert í Noregi, er svo annað mál. En þá vinnu þarf að framkvæma fyrst út frá verndarsjónarmiðum. Það ber einnig að athuga að stór samfelld óröskuð svæði eru líklegri til að viðhalda mikilvægum vistkerfum.

5. Í kafla 1.3.1. er ekki fjallað sérstaklega um þjóðlendur og aðkomu almennings (annarra en þeirra sem búa í viðkomandi sveitarfélagi) heldur eingöngu um skipulagsgerð sveitarfélaga. Þetta hlýtur að þurfa skoða nánar í ljósi þess að um þjóðlendur er að ræða. Í kafla 1.3.1. segir: *Þá verði í skipulagsáætlunum sveitarfélaga jafnframt tekin afstaða til þess hvar gera megi ráð fyrir lendingarstöðum þyrlla og flugvéla og eftir atvikum afmörkuð kyrrlát svæði án umferðar vélknúinna farartækja á lofti og landi.* Framangreint er gott dæmi um atriði sem getur verið mjög erfitt að ná samkomulagi um ef það er alfarið á valdi viðkomandi sveitarfélags, sbr. sérstöðu hálandisins þ.m.t. svæða sem eru þjóðlendur. Orðanotkun í þessu tilfelli í landsskipulagsstefnunni er hins vegar öll á þann veg að „hygla“ umferð fyrir þyrllur og flugvélar en aðeins eigi eftir atvikum að afmarka kyrrlát svæði. Þessa nálgun þarf að skoða í ljósi sérstöðu hálandisins og þess sem þar er verið að njóta af lang flestum er það sækja. Mjög mikil og vægast sagt leiðinleg truflun getur verið af umferð vélknúinna tækja þegar verið er að njóta sérstakrar náttúru/víðerna og ekki seinna vænna að taka á því vandamáli.

6. Stefna 1.3.2 virðist ekki í samræmi við ný lög um náttúruvernd. Betra að hafa beina tilvísun í lög um náttúruvernd, en þar er lagður grunnur að því hvernig eigi að vinna að þessu máli varðandi vegi utan flokkunarkerfis vegalaga. Ekki er minnst á náttúruverndarlög í 1.3.3.

7. Kafli 1.4. fjallar um sjálfbæra nýtingu orkulinda. Hér er textinn einfaldlega ekki nógu skýr.



Meginmarkmið eru nokkuð ljóst en engan veginn víst að texti markmiðanna sé skilinn með sama hætti af öllum. Hvað þýðir t.d. sjálfbær nýting orkulinda? Einum nægir að vatn sé notað til orkuframleiðslu til að hún sé sjálfbær, en það eitt að fjarlægja vatn og setja í nýjan farveg getur öðrum fundist andstætt sjálfbærri nýtingu. Einnig segir að orkulindir "...verði nýttar með sjálfbærni og umhverfisvernd að leiðarljósi, **sérstaklega með tilliti til verndunar víðerna**". Vissulega er það jákvætt að vernda víðerni en nýting orkulinda getur haft áhrif á margt annað í náttúrunni, nær og fjær, en víðerni. Í greinargerð er fjallað um rammaáætlun, en ekki er fjallað um náttúruverndaráætlun eða t.d. nýja náttúruminjaskrá skv. nýjum náttúruverndarlögum sem að öllu eðlilegu ætti einnig að leggja til grundvallar við flokkun virkjunarkosta. En góð og fagleg úttek á náttúrunni (þ.m.t. orkunýtingarþættir) og hugsanlegum áhrifum þar á er eini almennilegi grunnurinn að góðri rammaáætlun. Þessar áætlanir eru svo m.a. grunnur að góðri landsskipulagsstefnu. Að mati Náttúrufræðistofnunar verður Landsskipulagsstefna að nefna þá þætti sem eiga að liggja til grundvallar hugtökum eins og sjálfbær nýting orkulinda. Þessi atriði koma að hluta til fram í 1.4.2 og 1.4.3 en óljóst hvernig útfærsla þessarar stefnu verður.

Þrátt fyrir framangreindar athugasemdir um tillögu til þingsályktunar um landsskipulagsstefnu fyrir skipulag á miðhálandi Íslands þá telur Náttúrufræðistofnun stefnuna jákvæða m.t.t. náttúrufræðis en telur engu að síður að sá tími sé liðinn að ekki sé sýnd festa í verndun náttúru og sérstöðu miðhálandis Íslands. Þannig má best ná öðrum markmiðum landsskipulagsstefnunnar sem snúa að efnahags- og félagslegum þáttum.

2. SKIPULAG Í DREIFBÝLI

1. Í kafla 2.3.1 segir: *Í aðalskipulagi byggist skipulagsákvæðanir um ráðstöfun lands í dreifbýli til landbúnaðar og annarrar nýtingar á flokkun landbúnaðarlands. Landi sem hentar vel til ræktunar verði almennt ekki ráðstafað til annarra nota með óafturkræfum hætti. Val á svæðum til skógræktar og stefna um þau taki mið af því að skógrækt falli vel að landi og að eftir því sem við á séu samþætt sjónarmið skógræktar, annars landbúnaðar og útivistar. Flokkun landbúnaðarlands, landslagsgreining og vistgerðaflokkun verði lögð til grundvallar skipulagsákvörðunum um landbúnaðarland.* Hér segir að ráðstöfun lands í dreifbýli til landbúnaðar og annarrar nýtingar eigi að byggjast á flokkun landbúnaðarlands. Síðan segir að við flokkun landbúnaðarlands verði landslagsgreining og vistgerðaflokkun lögð til grundvallar skipulagsákvörðunum um landbúnaðarland. Það vefst fyrir Náttúrufræðistofnun hvað nákvæmlega sé átt við hér. Hvað er t.d. „önnur nýting“? Skógrækt flokkast t.d. hér sem landbúnaðarland sbr. hér að ofan þar sem segir „..skógræktar, annars landbúnaðar..“ Fellur t.d. náttúruvernd undir aðra nýtingu og á hún þá að fara eftir flokkun landbúnaðarlands? Náttúrufræðistofnun tekur heils hugar undir að nota eigi vistgerðaflokkun sem eina af grunnforsendum við flokkun lands við skipulagsákvæðanir. Það verður hins vegar að taka tillit til náttúruverndargildis lands jafnt við flokkun lands á láglandi eða í dreifbýli sem annarsstaðar hvort sem um er að ræða landbúnað eða aðra nýtingu. Þetta þýðir að flokkun lands getur ekki eingöngu miðast við landbúnað. Landbúnaður eins og aðrar greinar hefur misjafnar og breytilegar þarfir allt eftir um hvaða landbúnað er að ræða og þörf hverju sinni. Landbúnaður sem aðrar „framkvæmdir“ má ekki leiða til þess að náttúruverðmæti tapist til framtíðar.

Orðalag textans hér að framan er óskýrt. T.d. mætti orða setningarnar hér að framan með eftirfarandi hætti: *Í aðalskipulagi byggjast skipulagsákvæðanir um ráðstöfun lands í dreifbýli*



til landbúnaðar og annarrar nýtingar á flokkun landbúnaðarlands og á flokkun lands eftir náttúruverndargildi þess. Landi sem hentar vel til ræktunar og hefur verið flokkað sem landbúnaðarland verði almennt ekki ráðstafað til annarra nota með óafturkræfum hætti. Val á svæðum til skógræktar og stefna um þau taki mið af því að skógrækt falli vel að landi og að eftir því sem við á séu samþætt sjónarmið skógræktar, annars landbúnaðar, útivistar og náttúruverndar. Flokkun landbúnaðarlands þ.m.t. landslagsgreining og vistgerðaflokkun verði lögð til grundvallar skipulagsákvörðunum um landbúnaðarland. Rétt er að geta þess að landbúnaður og ýmis vernd getur vel farið saman ef rétt er á haldið.

Á láglandi Íslands, dreifbýli Íslands, er að finna lífríkustu svæði landsins s.s. votlendi, mólendi og skóglendi. Í framhaldi af því sem segir hér að ofan segir síðan í kafla 2.3.1: *Umhverfis- og auðlindaráðuneytið, í samstarfi við Skipulagsstofnun, Samband íslenskra sveitarfélaga, Landgræðslu ríkisins, Skógrækt ríkisins og Bændasamtök Íslands, standi fyrir gerð leiðbeininga um flokkun landbúnaðarlands til nota við skipulagsgerð og aðra stefnumótun um landnýtingu.* Hér er ráðuneyti umhverfis- og auðlinda sérstaklega nefnt samkvæmt eðli málsins og svo þrjár stofnanir þess en ekki minnst á stofnanir sama ráðuneytisins sem hafa með náttúruvernd að gera og má þar nefna Umhverfisstofnun, sem t.d. fer með umsjón með friðlýstum svæðum og Náttúrufræðistofnun, sem t.d. sér um vistgerðaflokkun lands og skipulagða skráningu og kortlagningu náttúrunnar. Þó hálendi Íslands sé sérstakt þá má alls ekki líta svo á að ekki sé jafn mikilvægt að taka tillit til náttúruverndar á láglandi eins og hálendi. Flokkun landbúnaðarlands er mjög mikilvæg en það á ekki að vera þannig að sú flokkun ráði annarri flokkun og annarri landnýtingu eins og skilja má af textanum hér að framan.

3. BÚSETUMYNSTUR OG DREIFING BYGGÐAR

Engar athugasemdir.

4. SKIPULAG Á HAF- OG STRANDSVÆÐUM

Náttúrufræðistofnun tekur undir þau markmið sem koma fram í kafla 4.1, 4.2 og 4.3 en mikilvægt er að skipuleggja nýtingu og vernd strandsvæða. Stofnunin hefur undanfarin þrjú ár verið að kortleggja strendur landsins m.t.t. vistgerða og mun þeirri vinnu ljúka á næsta ári og mun þá í fyrsta sinn verða til heildstætt yfirlit yfir vistgerðir strandsvæða. Þessi vinna mun vafalaust nýtast við skipulag strandsvæða.

Virðingarfyllst



Jón Gunnar Ottósson
forstjóri



Trausti Baldursson

