

Umhverfis- og samgöngunefnd
Nefndasvið Alþingis
Alþingi, Austurvelli
150 REYKJAVÍK

Garðabær, 7. maí 2021
Tilvísun: 202104-0029/42-1-0
SS/LA/RT
þþ/ss

Efni: Tillaga til þingsályktunar um endurskoðaða landsskipulagsstefnu 2015-2026, 705. mál.

Við er til tölvupósts frá umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis, dags. 15. apríl sl. þar sem óskað er eftir umsögn Náttúrufræðistofnunar Íslands um tillögu til þingsályktunar um endurskoðaða landsskipulagsstefnu 2015-2026. Náttúrufræðistofnun Íslands þakkar fyrir þann frest sem henni var veittur til að skila umsögninni.

Endurskoðun landsskipulagsstefnunnar sem var samþykkt á Alþingi 2016 felst í að þrjú nýir kaflar bætast við stefnuna og fjalla þeir um loftslagsmiðað skipulag (5. kafli), staðarmótun og landslagsvernd (6. kafli) og heilsuvæna byggð og landnotkun (7. kafli). Auk þess er bætt við fjórum nýjum greinum í 4. kafla núgildandi stefnu sem fjallar um skipulagsmál á haf- og strandsvæðum.

Náttúrufræðistofnun telur mikilvægt að mótuð sé almenn stefna í skipulagsmálum fyrir landið í heild og telur þær viðbætur sem nú koma fram vera ágætar. Stofnunin getur að svo miklu leyti sem hana varðar tekið undir þau grundvallar markmið sem koma fram í þeim köflum sem bætast við eða eru endurskoðaðir.

Náttúrufræðistofnun hefur farið yfir efni allra framangreindra kafla stefnunnar sem eru til umfjöllunar í þingsályktunartillögunni og vill koma eftirfarandi athugasemdum á framfæri.

Kafli 4. um skipulag á haf- og strandsvæðum

Náttúrufræðistofnun telur mjög jákvætt að stefnt sé að því að koma á fót svæðisbundinni skipulagssgerð fyrir haf- og strandsvæði næst landi og að taka eigi mið af því að samþætta nýtingu og verndun. Vaxandi ásókn af ýmsum toga í nýtingu haf- og strandsvæða getur og hefur allvíða leitt til aukins álags á lífríki þ.m.t. vistgerðir og tegundir með hátt verndargildi, ábyrgðartegundir ásamt og tegundir á valista (t.d. land- og útsel, fjöruspóa, lunda, haförn, teistu o.fl.). Hér má nefna nýtingu eins og fiskeldi, strandveiðar, þangskurð, samgöngur, ferðaþjónustu o.fl. Tryggja þarf að þessi skipulagssgerð verði unnin markvisst og að forgangsraðað sé með tilliti til hvar þörfin er mest. Náttúrufræðistofnun vill benda á að lögbundið hlutverk stofnunarinnar við kortlagningu náttúrufars og vöktun lífríkis nær að töluverðu leyti yfir haf- og strandsvæði. Meðal annars hefur stofnunin kortlagt útbreiðslu helstu fjöru- og strandlendisvistgerða sem og mikilvæg fuglasvæði sem eru í meirihluta staðsett við strendur



landsins. Þá sinnir stofnunin í samstarfi við fleiri aðila vöktun fugla- og spendýrategunda sem nýta sér haf- og strandsvæði. Eðlilegt er því að Náttúrufræðistofnun sé með í ráðum við skipulagsgerð haf- og strandsvæða.

Grein 4.3.3 fjallar um að hefja skuli vinnu við gerð strandssvæðisskipulags í Eyjafirði og á Skjálfanda í framhaldi af yfirstandandi vinnu strandssvæðisskipulags á Austfjörðum og Vestfjörðum. Náttúrufræðistofnun vill benda á Breiðafjörð og Faxaflóa sem sérstaklega mikilvæg svæði sem ættu að vera í forgangi við gerð strandssvæðisskipulags. Breiðafjörður er einstakt haf- og strandsvæði með mikla sérstöðu og um hann gilda lög nr. 54/1995 um vernd Breiðafjarðar. Þar hefur nýting af ýmsum toga farið vaxandi og þörf á að samræma betur við verndarsjónarmið þau sem felast í lögnum. Við Faxaflóa er sömuleiðis mikill þéttleiki fjöru- og strandlendisvistgerða með hátt verndargildi, mörg mikilvæg fuglasvæði, búsvæða sela o.fl. Við flóann er langstærsta þéttbýlissvæði landsins, mikil skipaumferð og margs konar nýting og uppbygging með ströndum fram. Náttúrufar á haf- og strandsvæðum Faxaflóa er því víða undir töluverðu álagi vegna umsvifa mannsins.

Kaflí 5. um loftslagsmiðað skipulag

Mjög jákvætt og tímabært er að sérstakur kaflí sé um loftslagsmiðað skipulag í landsskipulagsstefnu. Náttúrufræðistofnun telur að annað grundvallarviðfangsefni á sviði umhverfismála, hnignun líffræðilegrar fjölbreytni á heimsvísu, ætti einnig erindi sem sérstakt og markvisst viðfang skipulagsmála. Flestar ákvarðanir í skipulagi hafa bein eða óbein áhrif á líffræðilega fjölbreytni, oft með neikvæðum hætti. Þörf er á að innleiða betur í skipulagsgerð viðfangsefni og aðgerðir sem hafa það að leiðarljósi að snúa við hnignun líffræðilegrar fjölbreytni og styrkja og vernda lífríki Íslands. Leita má til erlendra fyrirmýnda þar sem líffræðileg fjölbreytni og skipulagsgerð er samþætt sérstaklega, og fer fjölgandi með vaxandi alþjóðlegri áherslu á málaflökkinn. Samræma mætti slíka sýn við viðfangsefni loftslagsmiðaðs skipulags eins og við á en sameiginlegir fletir eru allmargir. Einnig ber að skoða vandlega þau viðfangsefni í loftslagsmiðuðu skipulagi sem geta unnið gegn markmiðum um að vernda líffræðilega fjölbreytni.

Í grein 5.0.1. mætti bæta við að stefnan um aðlögun að loftslagsbreytingum sem marka á í aðalskipulögum sveitarfélaga eigi að fjalla um aðlögun „náttúru og umhverfis“ til viðbótar við aðlögun byggðar og samfélags. Sambærileg viðbót á við um greinar 5.0.2. og 5.0.3. varðandi mat á viðnámsþrótti í umhverfismati skipulagsáætlana og annarra áætlana. Full ástæða er til að í skipulagi og áætlanagerð sé lagt mat á áhrif loftslagsbreytinga á náttúru og umhverfi til viðbótar við áhrif á byggð og samfélag.

Í undirkafla 5.3 um loftslagsvæna landnotkun er jákvætt að vernd líffræðilegrar fjölbreytni komi fram í almennu markmiði kaflans. Þetta á ekki síst við um kolefnisbindingu en flestar hefðbundnar aðferðir í kolefnisbindingu (endurheimt votlendis, landgræðsla og skógrækt) hafa mikil áhrif á líffræðilega fjölbreytni í íslenskri náttúru enda fylgja þeim gjarnan miklar breytingar á eðli og útbreiðslu vistkerfa og vistgerða og þar með búsvæða tegunda. Þau áhrif geta verið jákvæð eða neikvæð eftir atvikum. Rýna þarf allar slíkar aðgerðir vandlega með tillita til áhrifa á líffræðilega fjölbreytni.



Kolefnisbinding hefur líka áhrif á landslag og jarðminjar sem þarf að huga að. Í grein 5.3.1. segir að „[taka eigi afstöðu] til ráðstöfunar lands fyrir bindingu kolefnis í bergi“. Náttúrufræðistofnun vill benda á að við slíka bindingu er einkum notað nútímahraun. Lítið hefur verið fjallað um áhrif þessarar bindingar á hraunin, en nútímahraun njóta verndar skv. 61. grein laga um náttúruvernd nr. 60/2013. Hversu mikið magn af kolefni hægt er að binda í nútímahrauni er misjafnt og alltaf takmarkað. Þegar hraun verða fullmettuð þarf að flytja bindingu á nýja staði og því getur fylgt umtalsvert rask á hrauni í þeim tilfellum þar sem ekki er verið að nýta gamlar borholur eða annað slíkt. Þá þarf að gæta að því hvort og hvernig bindingin hafi áhrif á vatnsbúskap t.d. grunnvatn. Þörf er á meiri athugunum á þessum atriðum að mati Náttúrufræðistofnunar áður en landi er ráðstafað í ríkum mæli fyrir kolefnisbindingu af þessum toga.

Í grein 5.4.1 um greiningu áskorana við að efla viðnámsþrótt byggða gagnvart umhverfisbreytingum mætti bæta við „þurrkum“ í upptalninguna á áskorunum í annari setningu. Gróðureldar eru vissulega afleiðing þurrka en þær geta verið fleiri t.d. jarðvegseyðing, uppskerubrestur, tæming vatnsbóla, uppgufun stöðuvatna o.fl. Þess vegna er gott að nefna þurrka sérstaklega. Einnig mætti nefna „eldgosahættu“ þar sem við bráðnun minnkar farg á undirliggjandi eldstöðvar sem getur orðið til þess að eldvirkni eykst.

Þá er sérkennilegt að telja líffræðilega fjölbreytni upp sem áskorun. Betra væri að segja „breytingar á líffræðilegri fjölbreytni“. Það getur átt við t.d. aukna útbreiðslu ágengra tegunda, nýrra meindýra eða sýkla sem geta valdið vandamálum en einnig breytingar á stærð og útbreiðslu nytjastofna og annarra tegunda.

Náttúrufræðistofnun bendir á að stofnunin býr yfir margvíslegum upplýsingum varðandi sumar þær áskoranir sem hér eru nefndar og sinnir vöktun á sumum þeirra.

Í grein 5.4.3 um græna innviði má benda á að verndun og viðhald tiltekinna vistkerfa og vistgerða getur skipt sköpum við aðlögun að ýmsum afleiðingum loftslagsbreytinga og áskorunum þeim tengdum. Náttúruvernd getur því verið ein gerð af grænum innviðum, ein og sér, eða í bland við manngerðar lausnir. Má þar t.d. nefna að náttúrulegar leirur og fjörur gegna mikilvægu hlutverki við að tempra úthafsöldu fyrir utan að binda kolefni. Votlendi og önnur gróðurlendi við ár og vötn geta einnig dregið úr áhrifum flóða við úrkomuákefð og leysingar. Vel gróið land getur temprað sandfok og dregið úr umsvifum skriðufalla o.s.frv.

Almennt er skipulag og hönnun grænna innviða viðfangsefni sem alltaf á að rýna með tilliti til samþættingar er varðar verndun líffræðilegrar fjölbreytni.

Kaflí 6. um staðarmótun og landslagsvernd

Við umfjöllun um landslag, eiginleika þess og gildi, og mat á verðmæti, er grundvallaratriði að mati Náttúrufræðistofnunar að skýr og heildstæð sýn sé um þau viðmið og þá aðferðafræði sem beita skal. Þörfin fyrir samræmda aðferðafræði við landslagsgreiningu og áhrif skipulags og einstakra framkvæmda á landslag er mjög mikil. Þess vegna er jákvætt að í landsskipulagsstefnu sé gert ráð fyrir leiðbeiningum um staðarmótun og landslagsvernd í skipulagi. Sem dæmi um gilda aðferðafræði er landslagsgerðaflokkun sú sem beitt hefur verið í Bretlandi og kallast Landscape Character Assessment og hefur verið prófuð héraendis t.d. af verkfræðistofnunni Eflu.



Í grein 6.1.3 er fjallað um skipulagsgerð um skóga og skógrækt. Þar er mælt með því að áherslur í stefnu sveitarfélaga eigi að varða „verndun og viðhald náttúruskóga og um framfylgd landsáætlunar um skógrækt með tilliti til staðbundinna aðstæðna, meðal annars með tilliti til landslagsverndar“. Það er jákvætt að samræma eigi landsskipulagsáætlun og áherslur hennar við landsáætlun um skógrækt. Náttúrufræðistofnun mælist til þess að í vinnu við aðalskipulag sveitarfélaga sé unnið heildstætt mat á áhrifum skógræktaráforma á tiltekna umhverfisþætti þ.m.t. ásýnd og landslag en einnig vistgerðir, búsvæði tegunda, jarðminjar, landnotkun og verndarsvæði.

Í grein 6.1.6 er fjallað um kortlagningu óbyggðra víðerna landsins og leiðbeiningar um staðbundna greiningu óbyggðra víðerna. Afar mikilvægt er að mati Náttúrufræðistofnunar að kortlagningu óbyggðra víðerna á landinu verði lokið sem fyrst þannig að það sé skýrt um hvaða svæði er verið að ræða þegar teknar eru ákvarðanir varðandi almenna verndun og nýtingu þeirra. Í umfjöllun um þau atriði sem lögð eru til grundvallar við kortlagninguna telur Náttúrufræðistofnun að skilgreina þurfi vandlega hvað átt sé við með umfangslitlum eða -miklum mannvirkjum til að tryggja að enginn vafi sé um hver skerðingarvegalengd eigi að vera. Þá gerir stofnunin athugasemd við lið d) þar sem segir að „innan óbyggðra víðerna geti verið stök, umfangsmikil mannvirki og tæknileg ummerki“. Þetta er of opin skilgreining og óskýr, auk þess sem hún samræmist ekki skilgreiningu í lögum um náttúruvernd.

Grein 6.1.7 um flokkun landbúnaðarlands er fremur rýr, hér mætti tilgreina frekari viðmið og viðfangsefni sem eru í samræmi við almennar forsendur og markmið kaflans.

Í grein 6.2.3 um græna innviði er lagt til að innleiða betur umfjöllun um hlutverk náttúruverndarsvæða, sbr. athugasemd hér að framan um grein 5.4.3. Slíkt á líka við um náttúruverndarsvæði í þéttbýli. Þá er heppilegra að segja „ræktaður gróður og náttúra“ því annar gróður er vitaskuld hluti af náttúru.

Undirkafla 6.3 fjallar um nýtingu vindorku í sátt við umhverfi og samfélag. Í kafla um staðarmótun og landslagsvernd í skipulagi væri eðlilegra að fjalla um alla orkunýtingu á þennan hátt. Vissulega hefur verið þörf á að fjalla sérstaklega um vindorku á vettvangi landsskipulagsstefnu en óeðlilegt er að mati Náttúrufræðistofnunar að engin umfjöllun sé um vatns- og jarðvarmavirkjanir þar sem áhrif þeirra á landslag, náttúrufer og staðarmótun eru óneitanlega jöfn á við áhrif vindorkuvera. Á sama hátt mætti útfæra grein 6.3.2 um umhverfismat nýtingar vindorku þannig að hún fjallaði einnig um þau atriði sem aðrir orkunýtingarkostir, vatns- og jarðvarmavirkjanir, hafa áhrif á. Í lið j) undir sömu grein má bæta við jarðminjum sem atriði sem orkunýting getur haft áhrif á.

Kafla 7. um heilsuvæna byggð og landnotkun

Í undirkafla 7.2 er fjallað um fjölbreytta útivist í nánd við náttúru. Náttúrufræðistofnun telur vissulega mikilvægt að hugað sé að því að fólk geti stundað útivist úti í náttúrunni sem er innan eða í nálægð byggðar. Jákvætt og reglulegt samneyti fólks við náttúru eykur alla jafna virðingu fyrir náttúrunni og bætir umgengni. Að því sögðu þarf að fara mjög varlega við uppbyggingu útivistarinnviða í og við náttúrusvæði. Náttúruleg vistkerfi, vistgerðir og tegundir lífvera verða að geta þróast og starfað á sem eðlilegastan hátt án þess að áhrif af athöfnum manna valdi



neikvæðum áhrifum. Það á einnig við um náttúru í þéttbýli eða í nálægð við útivistarsvæði. Tryggja þarf jaðarsvæði kringum viðkvæma náttúru svo sem votlendi, ár og vötn, varplönd fugla, jarðmyndanir sem þola illa ágang o.fl., ekki síst til að skapa svigrúm fyrir náttúrulegri þróun svæðisins. Sérstaklega þarf að huga að verndarsvæðum hvað þetta varðar.

Í undirkafla 7.4 um heilnæmt og öruggt umhverfi ætti að bæta við mikilvægi þess að tryggt sé í skipulagi aðgengi að hreinu vatni, bæði með tilliti til neysluvatns og vatnsgæða í umhverfi. Horfa þarf til þessa þegar ákvarðanir eru teknar í skipulagi um starfsemi sem getur verið vatnsfrek og gengið á vatnsból eða/og stefnt grunn- og yfirborðsvatni í voða vegna mengunarhættu.

Virðingarfyllst,



Þorkell Lindberg Þórarinnsson
forstjóri

