

Innviðaráðuneytið  
Sölvhólsgötu 7  
101 Reykjavík

Garðabær, 24. ágúst 2023  
Málsnúmer: 202308-0028  
SS

## Efni: Umsögn um Grænbók um skipulagsmál

Náttúrufræðistofnun Íslands sinnir undirstöðurannsóknum á náttúru Íslands, kortleggir, greinir og metur verndargildi lífríkis og jarðminja landsins og varðveitir niðurstöður í fræðilegum söfnun skv. skilgreindu hlutverki stofnunarinnar í lögum nr. 60/1992. Stofnunin hefur einnig lögbundnu hlutverki að gegna við að veita ráðgjöf og leiðbeiningar um verndun og skynsamlega nýtingu náttúrunnar m.a. með því að veita umsagnir um stefnur og áætlanir stjórnvalda sem og um einstök áform og umhverfisáhrif þeirra. Ráðgjöfin er byggð á rannsóknum stofnunarinnar og nýtist stjórnvöldum og öðrum fyrir ákvarðanatöku um ýmis málefni.

Stór hluti af þessari ráðgjöf Náttúrufræðistofnunar varðar skipulagsmál með einum eða öðrum hætti. Það á bæði við um lögbundnar umsagnir sem stofnunnin er alltaf ætlað að veita skv. ákvæðum ýmissa lagabálka t.d. laga um náttúruvernd nr. 60/2013 og laga um umhverfismat framkvæmda og áætlana nr. 111/2021 svo dæmi séu nefnd, sem og umsagnir sem sérstaklega er óskað eftir. Stofnunin veitir á hverju ári fjölda tugi umsagna til sveitarfélaga um skipulagsbreytingar á öllum deiliskipulagsstigum sem og margar umsagnir til Skipulagsstofnunar er varða mat á umhverfisáhrifum framkvæmda á ólíkum stigum umhverfismatsins. Þá veitir stofnunin reglulega umsagnir og aðra ráðgjöf til ráðuneyta og stofnana í ólíkum málaflokkum er tengjast með einum eða öðrum hætti skipulagsákvörðunum einkum með tilliti til landnotkunar og vali á svæðum fyrir tiltekna starfsemi. Nýleg dæmi um slíkt er ráðgjöf varðandi svæðaval fyrir vindorku bæði á landi og á hafi, um strand- og hafsvæðaskipulag Vestfjarða og Austfjarða, um náttúruverndarsvæði á náttúruvinnjaskrá, um viðmið við val svæða fyrir landgræðslu og skógrækt og svo framvegis.

Í Grænbók um skipulagsmál er að finna umfjöllun um mörg viðfangsefni sem tengjast grunnhlutverki og fagsviði Náttúrufræðistofnunar bæði í rannsóknum og ráðgjöf. Þekking stofnunarinnar ætti því að reynast gagnleg við áframhaldandi vinnu við stefnumótunina og telur stofnunin mikilvægt að vekja athygli á því með því að veita umsögn um Grænbókina. Þótt ekki gefist tækifæri til að rýna öll þau viðfangsefni í þessari umsögn telur stofnunin mikilvægt að koma eftirfarandi lykilábendingum á framfæri:

Fram kemur á bls. 10 að meðal þess sem sveitarfélög töldu meðal helstu áskorana í skipulagsmálum væri að gæta skynsemi og hagkvæmrar nýtingar lands og landgæða, tryggja vernd landslags, náttúru og menningarverðmæta og koma í veg fyrir umhverfisspjöll og ofnýtingu með sjálfbæra þróun að leiðarljósi. Undir þetta tekur Náttúrufræðistofnun og telur að besta leiðin til að takast á við þessa áskorun sé að skilgreina aðferðafræði og verklag sem tryggir að þetta náist. Til þess þarf upplýsingagjöf um áhrif nýtingar lands á náttúru, landslag og menningarverðmæti að vera öflug en einnig þarf að tryggja að upplýsingar og ráðgjöf nýtist og skili sér í ákvarðanatöku. Finna þarf betra jafnvægi milli nýtingar og verndunar og byggja ákvarðanir betur á heildarsýn. Of mörg dæmi eru um að mati Náttúrufræðistofnunar að teknar séu ákvarðanir um landnotkun sem fela í sér umhverfisspjöll með einstökum breytingum á



aðalskipulagi eða deiliskipulagstillögum án þess að lagt sé mat á hvaða áhrif fjöldi lítilla breytinga geta haft á heildina. Vikið er betur að þessu hér á eftir í umfjöllun um skipulag dreifbýlis. Formlegar leiðbeiningar um hvernig best sé að meta og stýra áhrifum skipulagsákvæðana á náttúru og umhverfi væri tilvalin leið til að bæta úr þessu, og ástæða til að fjölga slíkum leiðbeiningum að mati Náttúrufræðistofnunar.

Því ber að fagna að eitt af lykilviðfangsefnum stefnumótunarinnar sem skilgreind eru í kafla 3.7 í Grænbókinni sé líffræðileg fjölbreytni. Fram kemur að nauðsynlegt sé að bæta samþættingu málefnisins við skipulagsáætlanir og aðra stefnumörkum sem snertir landnotkun. Náttúrufræðistofnun tekur undir þetta og telur að mikilvægi þess að svo sé gert hafi aldrei verið meira. 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. Að mati Náttúrufræðistofnunar ætti að stefna að því að vinna sérstakar leiðbeiningar um skipulag og líffræðilega fjölbreytni og er stofnunin tilbúin við að aðstoða við gerð slíkra leiðbeininga.

Stofnunin fagnar því einnig að umtalsverð umfjöllun er í Grænbókinni um landslag og að það sé eitt af áherslumálum ráðherra. Að mati Náttúrufræðistofnunar er þörf á að bæta og staðfesta flokkunar- og matskerfi fyrir landslag og verndargildi þess. Stuðst hefur verið við erlendar fyrirmyndir og þær aðlagðar íslenskum aðstæðum en skiptar skoðanir eru um hvernig aðferðafræði sé best við flokkun og verndarmat á landslagi. Þar af leiðandi er ýmissi aðferðafræði beitt t.d. í umhverfismati framkvæmda og áætlana og skortir því samræmi og samanburður ólíkra verkefna oft erfiður. Þar sem landslag er afar veigamikill þáttur í íslenskri náttúru er forgangsatríði að ná betri festu utan um viðfangsefnið og jafnframt auka rannsóknir á eiginleikum íslensks landslags út frá bæði raun- og félagsvísindalegum viðmiðum.

Lykilþáttur í íslensku landslagi eru jarðfræðilegir þættir. Jarðfræðileg fjölbreytni landsins er mikil og nauðsynlegt að gefinn sé gaumur að því hvernig verndun einstakra jarðminja og stærri jarðfræðilegra heilda sem endurspeglar fjölbreytta og virka mótunarsögu landsins, sé tryggð í skipulagi. Að vinna leiðbeiningar um jarðfræðilega fjölbreytni og hlutdeild hennar í mótun landslags í samhengi við skipulagsgerð væri einnig verðug aðgerð stefnumótunarvinnunnar.

Að mati Náttúrufræðistofnunar er einnig full ástæða til að efla sess náttúruverndar í skipulagi. Sveitarfélög þurfa að innleiða í sitt skipulag ákvæðanir stjórnvalda um friðlýsingar og aðrar náttúruverndaraðgerðir. Fjölgun náttúruverndarsvæða hefur þó ekki verið í takt mikilvægt hlutverk þeirra til að takast á við áskoranir eins og hnignun líffræðilegrar fjölbreytni, aðlögun að loftslagsbreytingum og stýringu álags á landslag og náttúru s.s. vegna ágangs ferðamanna. Sveitarfélög sem og aðrir aðilar sem koma að skipulagi land- og hafsvæða geta lagt hönd á plóginn með því að leggja til verndun svæða með það að markmiði að varðveita t.d. auðugt og

verðmætt lífríki, jarðminjar eða landslag. Það getur verið í gegnum hefðbundna stjórnsýslu náttúruverndar s.s. með friðlýsingum en einnig á einfaldari hátt með eigin skipulagsákvörðunum. Hverfisvernd er t.a.m. töl í aðal- og deiliskipulagi sem er vannýtt að mati Náttúrufræðistofnunar og kjörið tækifæri fyrir sveitarfélög og aðra að tryggja verndun náttúru sem skiptir sveitarfélögin og íbúa þeirra miklu máli. Bæta þarf leiðbeiningar um beitingu hverfisverndar og hvernig útbúa má skilmála þannig að árangur verndunar náist.

Í góðu samráði við stjórnvöld og fagaðila í náttúruvernd væri hægt að beita hverfisverndarákvæðinu í mun meira mæli við að vernda lykilviðfangsefni. Náttúrufræðistofnun er reiðubúin til frekari ráðgjafar um þetta atriði enda með greinargóða þekkingu um hvernig meta skal verndargildi íslenskrar náttúru, bæði einstakra fyrirbæra sem svæða, og hvernig best sé að því staðið að vernda hana. Sem dæmi má nefna tillögur Náttúrufræðistofnunar að B-hluta náttúruminjaskrár sem stofnunin hefur birt á heimasíðu sinni (<https://www.ni.is/is/midlun/natturuminjaskra>). Tillögurnar eru margar og þær sem ekki njóta forgangs við undirbúning náttúruminjaskrár gætu t.d. komið til greina sem hverfisverndarsvæði, í það minnsta sem fyrsta skref í átt að frekari verndun.

Fjallað er í Grænbókinni sérstaklega um málefni hálendisins. Að mati Náttúrufræðistofnunar þarf að efla umræðu og stefnumótun um eðli og framtíð hálendisins og hvernig uppbyggingu innviða og þjónustustig æskilegt sé að skipuleggja þar. Skiptar skoðanir eru um hvort og hvernig auka eigi þjónustu og aðgengi að áfangastöðum á hálendinu. Lykilatriði að mati Náttúrufræðistofnunar er að taka þarf tillit til þess að náttúra hálendissvæða er alla jafna viðkvæm og þolmörk gegn ágengni oft minni en á sambærilegum svæðum á láglandi. Þá eru óbyggð víðerni fyrst og fremst á hálendissvæðum og tryggja þarf verndun þeirra. Nauðsynlegt er að stýra vandlega umferð á hálendinu og telur Náttúrufræðistofnun að stíga eigi varlega til jarðar við uppbyggingu þjónustu og innviða. Stofnunin hefur undanfarið fengið mjög margar umsagnarbeiðnir um áform þar sem uppbygging er aukin á áfangastöðum víða á hálendinu, einkum á Suðurhluta þess þar sem ásókn ferðafólks er hvað mest. Þar á meðal eru svæði sem eru mjög viðkvæm t.d. innan friðlýstra svæða eins og Þjórsárvera. Stofnunin hefur gagnrýnt sum þessi áform vegna þessa og telur almennt að hlífa ætti fleiri svæðum við frekari uppbyggingu og setja takmarkanir á umferð inn á svæði sem eru sérstaklega viðkvæm.

Eins og fram kemur í kafla 3.2.8 er mikil eftirspurn eftir landi í dreifbýli fyrir margs konar notkun. Náttúrufræðistofnun hefur orðið þessa var því mikil aukning er á því að sveitarfélög óski eftir umsögnum stofnunarinnar um einstakar skipulagsbreytingar þar sem stefnt er að breyttri landnotkun í dreifbýli. Mest er um fjölgun eða stækkun frístundabyggða en einnig er mikið sótt í land fyrir skipulagða skógrækt og þá er áberandi aukning á því að ný þéttbýlissvæði séu skilgreind í dreifbýli. Þetta er sérstaklega áberandi á þéttbýlustu dreifbýlissvæðunum á Suður- og Vesturlandi. Stundum er landbúnaðarland tekið undir breytta notkun en í fleiri tilfellum er um lítt röskuð svæði að ræða og alloft vel gróin svæði af ýmsum toga, graslendi, mólendi og votlendi. Þessum áformum fylgja því gjarnan töluvert rask á náttúrunni og alloft á vistgerðum og búsvæðum lífvera með hátt verndargildi. Þar má sérstaklega nefna áhrif á búsvæði fuglategunda t.d. mófugla sem teljast ábyrgðartegundir, en það eru tegundir þar sem stór hluti stofnsins verpur eða dvelur á Íslandi. Þetta eru þekktar og algengar tegundir eins og heiðlóa, lóuþræll, spói og stelkur sem velja sér einkum opin svæði sem búsvæði – einkum mó- og votlendi, og þola illa t.d. nábyli við stór mannvirki og hávaxinn trjágróður sem valda uppbroti á búsvæði þeirra. Rannsóknir á þessum tegundum hafa sýnt að þeim fækkar flestum

hér á landi og því mikilvægt að huga að verndun búsvæða þeirra (Sjá <https://moi.hi.is/is/mofuglar>).

Ef ákvarðanir um breytingar á dreifbýlissvæðum eru fyrst og fremst teknar í einstökum skipulagsbreytingum eins og algengt er í dag, er töluverð hættu á að erfitt sé að taka tillit til áhrifa þeirra á þessi búsvæði. Í dag eru þau víða dreifð en fer stöðugt fækkandi og þau minnka sömuleiðis hratt, sérstaklega á láglandi. Tryggja þarf betur t.d. í skipulagi stærra svæða eins og við endurskoðun aðalskipulags að skilin séu eftir nægjanlega stór og mörg óröskuð náttúrusvæði. Mjög áriðandi er að leiðbeiningar um skipulag dreifbýlis verði að veruleika og taki á því hvernig best sé að því staðið að tryggja jafnvægi nýtingar og verndunar lykilþátta í náttúrunni. Auk mikilvægra vistgerða og búsvæða fugla skipta hér máli jarðminjar af ýmsum toga, landslagsheildir, farvegir fallvatna, tjarnir og stöðuvötn o.fl.

Náttúrufræðistofnun gæti veitt ábendingar um ýmis fleiri atriði Grænbókarinnar og hvernig þau tengjast fagsviði stofnunarinnar t.d. gæði byggðar og umhverfis, skipulag vindorku, skipulag haf- og strandsvæða, skipulag samgangna og flutningskerfa raforku, skipulag í þágu loftslagsmála o.fl. og er tilbúin til frekari ráðgjafar um þau, en bendir að svo stöddu á ýmsar umsagnir stofnunarinnar um einstök áform og áætlanir er varða þessi málefni (<https://www.ni.is/is/stofnunin/radgjof/umsagnir>).

Virðingarfyllst,



Snorri Sigurðsson  
Sviðsstjóri náttúruverndarsviðs