

Umhverfis- og auðlindaráðuneytið
Skrifstofa umhverfisgæða
Skuggasund 1
101 Reykjavík

Garðabær, 12. nóvember 2021
Tilvísun: 202109-0033
SS, OKN, RT, JG
SS

Efni: Umsögn Náttúrufræðistofnunar Íslands um reglugerð um sjálfbæra landnýtingu.

Umhverfis- og auðlindaráðuneytið birti drög að reglugerð um sjálfbæra landnýtingu á samráðsgátt stjórnarráðsins þann 24. september 2021. Reglugerðin byggist á 11. grein laga um landgræðslu nr. 155/2018.

Náttúrufræðistofnun Íslands hefur tekið drögin til skoðunar og vill koma eftirfarandi ábendingum á framfæri:

Reglugerð sem er ætlað að tryggja sjálfbæra landnýtingu er tímabært og mikilvægt framlag að mati Náttúrufræðistofnunar. Tryggja þarf að landnýting valdi ekki tjóni á gróðri og jarðvegi og raski vistkerfum á þurrlendi. Hér er því stigið stórt skref sem ber að fagna.

Mjög brýnt er að skilgreina og setja skýr viðmið um nýtingu og umgengni við gróður- og jarðvegsauðlindir landsins og fylgja því eftir með góðu regluverki. Um vandasamt verkefni er að ræða sem krefst góðrar samstöðu um markmið og aðgerðir og byggja þarf á styrkum grunni þekkingar um ástand og þróun gróður og jarðvegs og áhrif ólíkra flokka landnýtingar.

Innihald reglugerðar

Reglugerðin felur í sér ýmis nýmæli sem útskýrist að hluta af nýjungum í löggjöf en einnig af fræðilegri nálgun við viðfangsefnið sem er nákvæm og ítarleg og tekur á mörgum atriðum sem ekki hafa birst í regluverki um landnýtingu áður hér á landi. Mörg hugtök birtast hér í fyrsta sinn sem eru nokkuð framandi fyrir marga. Afar mikilvægt er að ný hugtök séu skýr, útskýrð vandlega og samræmd og tengd við önnur skyld hugtök þannig að auðvelt sé að ná skilningi á reglum og leiðbeiningum sem nota þessi nýju hugtök.

3. grein um orðskýringar.

Að mati Náttúrufræðistofnunar eru nokkur ný lykilhugtök sem eru ekki nægjanlega skýr. Hér er einkum átt við hugtökin visteiningu og vistgetu. Hugtakið visteining er skv. 3. grein svæði sem hefur sérstaka eiginleika hvað varðar landform og í svörum við landnýtingu. Útskýra þarf betur hvað átt sé við með landform. Í orðskýringunni segir einnig að visteiningin geti samsvarað eða verið hluti af svæði sem telst til ákveðinnar vistgerðar. Vistgerð er hugtak sem hefur fest sig í sessi hérlendis og er einnig skilgreint í 3. grein og byggist á sérkennum er varða lífríki og náttúrufar. Útskýra þarf betur hvernig viðmið sem stuðst er við til að skilgreina visteiningar eru sambærileg eða ólík og viðmið til að skilgreina vistgerðir. Hætta er á að rugla þessu saman ef ekki er greint nægjanlega vel á milli þessara hugtaka. Getur visteining verið samansett af fleiri en einni vistgerð eða geta margar visteiningar fundist innan sömu vistgerðar á sama svæði?



Það er ekki rétt sem segir í skilgreiningu um vistgerð að það sé sama og búsvæði (habitat). Það ber að leiðrétta.

Vistgeta er skv. skilgreiningunni í 3. grein eiginleiki sem gefinn er hverri visteiningu og endurspeglar nýtingarmöguleika sem eru til staðar. Einnig á vistgetan að endurspegla hvert ástand landsins á að vera sé hnignun ekki til staðar, þ.e. náttúrulegt ástand. Þessi skilgreining er nokkuð óskýr. Útskýra þarf betur hvernig þessi eiginleiki er metinn og mældur og hvernig það endurspeglar í senn náttúrulegt ástand og nýtingarmöguleika. Nýting getur einnig verið af ólíkum toga og land misvel statt hvað varðar ólíka nýtingu. Þá getur hnignun orðið af bæði náttúrulegum orsökum og af mannavöldum. Við mat á vistgetu þarf einnig að taka tillit til beitar villtra dýra til viðbótar við beit húsdýra.

Hugtakið akuryrkja er skilgreint sem „land sem er nýtt til framleiðslu nytjajurta með íhlutun“. Fellur nytjaskógrækt undir þetta hugtak? Það þyrfti að koma fram hvort sé eða ekki.

Beitarland er skilgreint sem „land sem er nýtt til beitar húsdýra og fellur undir landlokkinn graslendi“. Er vísað í leiðbeiningar frá IPCC . Í þeim er skýrt að átt er við margs konar gróðurlendi sem nýtt er til beitar, þ.e. ekki einungis graslendi, heldur einnig mólendi og moslendi. Taka þarf tillit til þess í þessari orðskýringu.

Þegar fjallað er um líffræðilegan fjölbreytileika eins og í skilgreiningu um landhnignun, þarf að taka fram sérstaklega að um náttúrulegan líffræðilegan fjölbreytileika er að ræða, sem ekki inniheldur t.d. ræktaðar tegundir.

Í skilgreiningu á landnýtingu er talað um skógrækt, en reglugerðin fjallar lítið sem ekkert um skógrækt og hvernig tryggt sé að skógrækt feli í sér sjálfbæra landnýtingu.

4. grein um sjálfbæra landnýtingu

Hér sem og víðar í reglugerðinni er fjallað um auðlindir lands. Í ljósi þess hve mörg viðfangsefni falla undir reglugerðina (beit, akur- og túnyrkja, framkvæmdir, umferð fólks og ökutækja), er við hæfi að auðlindahugtakið sé skilgreint betur. Auðlindir lands geta verið gróður, jarðvegur og vatn sem mestu eru hér til umfjöllunar en einnig dýralíf, landslag, jarðminjar, ósnortin víðerni o.s.frv.

5. grein um meginreglur

Meginreglur sem tilgreindar eru í 5. grein eru almenns eðlis og nær allar ágætar og mikilvægar en sú fyrsta um að nýting taki mið af vistfræðilegu ástandi og getu lands er ekki nægjanlega skýr. Er verið að vísa til vistgetu sbr. skilgreininguna eða er átt við möguleika til nýtingar?

Þá ætti að taka fram að um náttúrulega líffræðilega fjölbreytni er að ræða. Mikilvægt að skilja á milli þeirrar líffræðilegu fjölbreytni sem er til staðar frá náttúrunnar hendi og þeirri sem er að einhverju leyti manngerð.

6. grein um viðmið vegna beitarnýtingar

Sjötta grein fjallar um viðmið vegna beitarnýtingar. Þar er sett sú krafa að land sem nýtt er til búfjárbeitar skuli almennt vera í góðu ástandi og ekki sýna merki hnignunar. Orðalagið „almennt vera í góðu ástandi“ er ef til vill frekar loðið en mikilvægara er síðari hluti setningarinnar um að það eigi „ekki að sýna merki hnignunar“. Áhrif ofbeitar á gróður og jarðveg í íslenskum þurrlendisvistkerfum er vel þekkt og alvarlegt vandamál og hér er því stigið afar mikilvægt skref sem ber að fagna. Þess vegna er mjög mikilvægt að viðmið í viðauka 1 sem styðjast skal við til að meta ástand landsins séu skýr og auðvelt að meta þau og fylgja reglum til að uppfylla þau.



7. grein um viðmið vegna jarðræktar/akuryrkju

Sjöunda grein fjallar um viðmið vegna jarðræktar og akuryrkju. Varðandi lið a) um að lágmarka jarðvegsrof vegna vatns og vinda, þá er mikilvægt að aðgreina náttúrulegt rof frá rofi sem til kemur vegna áhrifa frá jarðrækt/akuryrkju. Óþarfi er að grípa inn í náttúrulega ferla svo sem vatnsrof þar sem allar aðstæður eru eðlilegar.

Í lið e) í sjöundu grein er fjallað um vatnsmengun og að halda skuli henni í lágmarki. Hér vill Náttúrufræðistofnun benda á mikilvægi þess að samræma markmið, viðmið og aðgerðir við vatnaáætlun skv. ákvæðum laga um stjórn vatnamála nr. 36/2011

9. grein um umferð fólks og ökutækja

Níunda grein um viðmið vegna umferðar fólks og ökutækja er mikilvæg og nauðsynleg en tryggja þarf að samræma við markmið og viðmið er varða utanvegaakstur í lögum um náttúruvernd nr. 60/2013.

10. grein um ósjálfbæra landnýtingu og landbótaáætlun

Tíunda grein fjallar um landbótaáætlun sem vinna skal þar sem ósjálfbær landnýting á sér stað. Landbótaáætlunir ættu að vera öflug leið til að snúa við hnignun lands og mikilvægt að þeim sé fylgt eftir með skýrum og markvissum aðgerðum. Mjög mikilvægt er að landbótaáætlunin taki tillit til náttúrufars svæða sem um ræðir að mati Náttúrufræðistofnunar. Í lið e) segir að landbótaáætlunin skuli skilgreina m.a. friðuð svæði og „annað er hefur áhrif á framkvæmd áætlunarinnar“.

Náttúrufræðistofnun telur einnig að upplýsingar um náttúruminjar, tilvist þeirra og verndargildi eigi þarna heima. Þar má sérstaklega nefna vistgerðir en einnig þegar við á t.d. sjaldgæfar plöntur, búsvæði fugla, jarðmyndanir o.fl. Þetta á sérstaklega við um fyrirbæri sem verða fyrir áhrifum af landnýtingu og þegar áætlunirnar fjalla um svæðisbundnar aðgerðir svo sem beitarstýringu og friðun sem geta falið í sér áhrif á stöðu þessara náttúruminja, bæði jákvæð og neikvæð. Náttúrufræðistofnun getur veitt frekari ráðgjöf um þessi atriði. Varðandi friðlýst og friðuð svæði ætti að koma fram hvort gerð sé krafa um að stjórnunar-og verndaráætlana fjalli formlega um það að horfa til landbótaáætlana hverju sinni.

Í lið g) er fjallað um árangursmat. Miðað er við að árangur úrbóta sé metinn eigi sjaldnar en á tveggja ára fresti. Tvö ár eru mjög stuttur tími til að sjá breytingar á gróðurframvindu.

Viðauki I

Í 1. grein, lið 1a) segir að sjálfbær beitarnýting einkennist af nýtingu á landi sem hefur hátt hlutfall æðplantna. Ef til vill væri betra að miða við gróðurþekju þar sem til eru vel gróin svæði með mikilli mosapekju sem hafa sjálfbæra beitarnýtingu.

Í lið 2b) er fjallað um að taka skuli tillit til bæði vistgetu og nýtingargetu við mat á ástandi beitarlands. Hugtakið nýtingargeta er hér aðskilið frá vistgetu þótt vistgeta eigi að endurspeglar nýtingarmöguleika. Hér þarf að skýra betur muninn á hugtökunum. Sjá athugasemd við hugtakið vistgeta hér að framan. Einnig mætti útskýra fleiri hugtök sem nefnd eru og ekki eru útskýrð í 3. Grein reglugerðar t.d. heimaland og upprekstrarheimaland. c-liður 1. greinar um að mat á ástandi beitarlands skuli byggt á viðurkenndum vísindalegum grunni er afar mikilvæg grein en setur jafnframt kröfur um að sá vísindalegi grunnur sé til staðar og því er nauðsynlegt að settur sé kraftur í nauðsynlegar rannsóknir.

Í 2. grein lið A. er fjallað um hvernig beitarland er skilgreint. Þar eru undanskilin frá beitarlandi svæði sem eru í góðu ástandi miðað v. vistgetu en teljast ekki til beitarlandsvæða. Þar eru nefnd brattar brekkur og klettur, vötn og árfarvegir og land með undir 20% æðplöntuþekju (þ.m.t. auðnir, en hér þarf að greina frá náttúrulegar auðnir).



Hér ætti að mati Náttúrufræðistofnunar einnig að taka til skoðunar svæði sem um gilda tiltekin verndarákvæði þar sem það á við. Þar má nefna svæði þar sem friðlýstar plöntutegundir vaxa en skv. auglýsingu nr. 184/1978 er óheimilt er að raska búsvæðum 31 æðplöntutegunda. Slík búsvæði geta þolað beit misjafnlega, sum vel en önnur illa. Í undirbúningi er ný reglugerð um friðun æðplantna, mosa og fléttna sem þyrfti að taka tillit til eftir að hún tekur gildi. Einnig mætti skoða að undanskilja vistgerðir sem eru sjaldgæfar og eru metnar með mjög hátt verndargildi. Í það minnsta þarf að vakta sérstaklega beitarálag á svæðum þar sem slíkar vistgerðir finnast. Þar má nefna sérstaklega jarðhitavistgerðir sem og gulstararfitjavist sem er mjög fágæt og er á lista Bernarsamningsins yfir vistgerðir sem þarfnast verndar ([Gulstararfitjavist | Náttúrufræðistofnun Íslands \(ni.is\)](#)). Varpsvæði sjaldgæfra fuglategunda þar sem þekkt er að beit valdi truflun eru einnig svæði sem skoða mætti í þessu samhengi.

Síðasta setningin í lið A er sérkennileg. Þar segir „ef land í ofangreindum flokkum er í hnignuðu ástandi (sjá skilgreiningu í B lið) telst það hluti beitarlandsins og er flokkað samkvæmt lið B“. Er verið að vísa í ofangreindu flokkana sem m.a. fjalla um brattar brekkur og kletta og vötn og árfarvegi? Hvernig getur slíkt land nokkurn tímann verið skilgreint sem beitarland? Þessa setningu þarf að umorða þannig að hún sé skýrari.

Í lið C. er fjallað um mat visteininga. Þar kemur fram að til að visteiningar teljist í sjálfbærri landnýtingu þarf gróðurþekja æðplantna að vera yfir 50% á landi undir 600 m.h.y.s. eða í 600-700 m.h.y.s. (væri ekki einfaldara að segja bara undir 700 m.h.y.s.?) og þar sem landhalli er minni en 20° eða í 20°-30° (væri ekki einfaldara að segja undir 30°?).

Náttúrufræðistofnun veltir fyrir sér hvort tilteknar vistgerðir sem hafa á bilinu 20-50% æðplöntuþekju teljist allar til lands í bágu ástandi? Skoða þarf það vandlega með vísun í vistgerðaflokkun Náttúrufræðistofnunar.

Þá þarf að taka tillit til þess um hvaða æðplöntuþekju er að ræða. Víða myndar alaskalúpína mikla þekju en það getur ekki talist land í góðu ástandi þar sem um framandi ágenga tegund er að ræða. Á hinn bóginn getur sauðfjárbeit haldið alaskalúpínu í skefjum og ekki má útiloka að beit sé beitt gegn alaskalúpínu á svæðum þar sem hún er í framrás en þekjan er í heild frekar lítil. Náttúrufræðistofnun hefur kortlagt svæði þar sem stofnunin telur að hófsöm beit geti verið gagnleg til að halda alaskalúpínu í skefjum.

Sömuleiðis hefur hófleg beit getað viðhaldið búsvæðum tiltekinna fuglategunda sem verpa á opnu svæði t.a.m. tegundir eins og heiðlóa og spói sem eru ábyrgðartegundir fyrir Ísland og mikilvægt að tryggja verndun búsvæða þeirra. Taka þyrfti tillit til þessa atriðis á þeim svæðum þar sem það á við.

Flokkur IV í mati visteininga fjallar um land í ósjálfbærri nýtingu. Þar í lið 3) er talað um „land þar sem nýting hefur fyrrsjáanlega neikvæð áhrif á náttúruafar, m.a. sérstakt gróður- eða dýralíf eða neikvæð áhrif á mikilvægar vistkerfisþjónustur sbr. vatnsmiðlun og kolefnisbúskap“. Hér eru mörg mikilvæg atriði tínd til en ljóst að nauðsynlegt er að skilgreina þessi atriði mun betur og tilgreina viðmið sem hægt er að horfa til.

Viðauki II

Fjallað er um nýtingu á belgjurtum eða öðrum niturbindandi tegundum í skiptirækt. Hér þarf að forðast að framandi ágengar tegundir eins og alaskalúpína sé notuð. Væntanlega er átt við belgjurtir sem gefa af sér afurð.



Skilgreina þarf betur hugtakið „vistfræðileg verndarsvæði“ og setja í samhengi við viðmið um verndargildi vistgerða og vistkerfa. Sérkennilegt er að telja upp landslagsheildir, varnarsvæði og skógræktarsvæði í þessu samhengi því það eru tæplega mikilvægustu svæðin sem ber að vernda með tilliti til vistfræðilegra eiginleika þeirra.

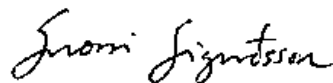
Hugtakið landbúnaðarskógrækt þarf einnig að rýna betur. Á það einnig við um nytjaskógrækt?

Samantekt

Mikil og góð vinna hefur verið lögð í gerð þessarar tímabæru reglugerðar og jákvætt er að sjá skýra áhersla á vistfræðilega nálgun við að skilgreina viðfangsefni og viðmið með það að markmiði að tryggja sjálfbæra landnýtingu. Þá er jákvætt að horft sé til margra mikilvægra atriða sem þarf að huga að og sem landnýting hefur áhrif á og að vísað sé í alþjóðleg viðmið og markmið alþjóðlegra samninga. Hins vegar þegar umfjöllunarefnið er orðið þetta viðamikið er hætt á að framsetningin verði of flókin. Einnig eykst krafa um skýr og fullnægjandi viðmið og mælikvarða um þau atriði sem reglugerðin gerir kröfu um að sé framkvæmt eða metið. Hætt er við að upplýsingar séu ekki alltaf til staðar til að geta tryggt að hægt sé að nota alla mælikvarða. Huga þarf að þessu við áframhaldandi vinnu við reglugerðina. Viðaukarnir eru mjög viðamiklir og á köflum mætti einfalda og stytta texta. Það þarf að endurskoða framsetningu vissra atriða og hugtakanotkun eins og bent er á í umsögninni á nokkrum stöðum. Þá þarf að huga að samræmi við aðra löggjöf t.d. í náttúruvernd, stjórn vatnamála, mati á umhverfisáhrifum o.fl. ekki einungis með tilvísunum í lagaákvæði heldur í vali á hugtökum og útfærslu aðgerða.

Afar brýnt er að þessi mikilvæga reglugerð verði að veruleika og því er nauðsynlegt að taka á þeim annmörkum sem bent hefur verið á. Náttúrufræðistofnun er reiðubúin að veita ráðgjöf varðandi þau atriði er tengjast hlutverki stofnunarinnar.

Virðingarfyllst,



Snorri Sigurðsson, sviðsstjóri náttúruverndarsviðs

