

**Nefnda- og greiningarsvið Alþingis  
Umhverfis- og samgöngunefnd  
Alþingi við Austurvöll  
150 Reykjavík**

**Selfossi 15. desember 2023**

**Efni: Þingsályktunartillaga um landsskipulagsstefnu fyrir árin 2024-2038, 535. mál**

Vísað er til bréfs/tölvupósts frá umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis, dags. 4. desember sl., þar sem óskað er eftir umsögn Vina íslenskrar náttúru, VÍN, um tillögu til þingsályktunar um landsskipulagsstefnu fyrir árin 2024-2038, 535. mál. Óskað er eftir því að umsögnin berist fyrir 15. desember nk.

VÍN þakkar fyrir beiðnina en vill vekja athygli á að frestur til að skila umsögn er mjög stuttur en málið umfangsmikið og snertir marga fleti náttúruverndar og samfélags.

### **Umsögn**

Almennt (öll feitletrun er VÍN)

VÍN vill benda á að tillagan að landsskipulagsstefnu eins og hún er kynnt þarfnast mikillar ritstýringar bæði til einföldunar og til að auka á skýrleika innihaldsins. Hér verður hins vegar fyrst og fremst komið með ýmsar ábendingar sem varða innihald tillögunnar.

Samkvæmt 10 gr. skipulagslaga nr. 123/2010 á landsskipulagsstefna að samþætta áætlanir opinberra aðila um samgöngur, byggðamál, náttúruvernd, orkunýtingu og aðra málaflokka sem varða landnotkun og nýtingu og vernd auðlinda haf- og strandsvæða. Stefnan skal útfærð með tilliti til skipulags landnotkunar og haf- og strandsvæða með sjálfbæra þróun að leiðarljósi. Í landsskipulagsstefnu eru sett fram níu lykilviðfangsefni en þar af eru tvö sem fjalla ber um skv. fyrrgreindum lögum, það er miðhálandið og haf-og strandsvæði. Hins vegar er ekki tilgreint hvaða áætlanir er verið að samþætta né á hvaða forsendum. Vikið er að ýmsum áætlunum í kafla um aðgerðaáætlun en samþættingarkafli tillögunnar er því miður ófullkominn, sjá síðar.

### **Lykilviðfangsefni landsskipulagsstefnunnar**

1. Viðbrögð við loftslagsbreytingum.
2. Jafnvægi í uppbyggingu húsnæðis og lífsgæði í byggðu umhverfi.
3. Uppbygging þjóðhagslega mikilvægra innviða.
4. Landnotkun í dreifbýli.
5. Landnotkun á miðhálandi Íslands.

6. Orkuskipti í samgöngum og fjölbreyttum ferðamáta.
7. Skipulag haf- og strandsvæða.
8. Skipulag vindorku.
9. Vernd líffræðilegrar fjölbreytni.

Samkvæmt tilgangi VÍN er lykilviðfangsefni nr. 9 Vernd líffræðilegrar fjölbreytni, ásamt náttúruvernd það viðfangsefni sem skiptir VÍN mestu. Það er hins vegar svo **að viðfangsefni 9 fléttast meira og minna inn í öll hin viðfangsefni**. Hugtök eins og sjálfbær þróun og náttúruvernd/vernd líffræðilegrar fjölbreytni verða merkingarlaus ef þau eru ekki rækilega samþætt hverju viðfangi fyrir sig, enda á landsskipulagsstefna að samþætta ólík viðfangsefni. Stefnan varðandi lykilviðfangsefni 9 verður því að vera skýr og afdráttarlaus þannig að auðvelt sé fyrir sveitarfélög að nýta sér hana og að vernd líffræðilegrar fjölbreytni verði ekki túlkunaratriði í sérhverju sveitarfélagi.

Eftir lestur fyrstu 16 blaðsíðnanna, fram að kafla um samþættingu, er lesandinn í raun staddur nánast á byrjunarreit. Í heild er mjög mikið um sífelldar endurtekningar fyrir ólík svið og/eða landsvæði sem mætti draga saman. Mikið er af lýsingum úr öðrum lögum eða stefnum sem mætti einfalda eða vísa til eða jafnvel setja í töflu. Mikið er um notkun hugtaka eins og sjálfbæra þróun, líffræðilega fjölbreytni, kolefnisbindingu, kolefnishlutleysi, náttúruvernd, landslagsgreiningu o.s.frv. Þegar kafað er dýpra í stefnuna skortir skilgreiningar á því við hvað er átt, sjá síðar. Það skal tekið fram að í mörgum tilfellum virðast markmiðin og tilgangurinn sannarlega vera af „hinu góða“ en mótsagnir eru töluverðar sérstaklega varðandi náttúruvernd, einkum vernd líffræðilegrar fjölbreytni.

Í landsskipulagsstefnu í 400 þúsund manna samfélagi þar sem misstórum eða litlum sveitarfélögum er ætlað aðalhlutverk gengur ekki að jafn mikilvæg stefna og hér um ræðir sé sett fram með þessum hætti. Einnig verður að benda á að stór hluti miðhálandis Íslands er þjóðlenda og því í eigu allra landsmanna, ekki bara sveitarfélaga sem eiga sveitarfélagamörk að miðhálandinu eða öðrum þjóðlendum utan þess. Það verður að gera ráð fyrir því að almenningur og lögaðilar hafi fullan rétt til að tjá sig um skipulag miðhálandisins.

Áberandi er að þegar fjallað er um dreifbýli, sem nær hæst til um 300 m y.s., er mun veikari afstaða til verndar líffræðilegrar fjölbreytni en t.d. þegar fjallað er um miðhálandið, og lítið eða ekkert er fjallað um önnur hálandisvæði. Til dæmis er fjallað um framandi tegundir varðandi miðhálandið en ekki þegar kemur að dreifbýli eða svæðum undir t.d. 400 m y.s. sem eru í raun **lífríkustu svæði Íslands**. Þar skiptir vernd líffræðilegrar fjölbreytni verulegu máli. Hér er á ferðinni augljós tvískinnungur í stefnunni sérstaklega þegar fjallað eru um kolefnisbindingu.

Skautað er framhjá vel þekktum ágreiningi, eða honum velt inn í framtíðina. Þetta á bæði við um notkun framandi tegunda á láglandi og árangur eða hlutverk kolefnisbindingar við baráttu gegn loftslagsbreytingum. Alþjóðasamfélaginu er að verða ljóst að gegndarlaus skógrækt með framandi ágengum tegundum er ekki lausn á loftslagsvandamum heldur getur hún skapað nýjan vanda þegar kemur að vernd líffræðilegrar fjölbreytni og getur ekki fallið undir eðlilega þróun vistkerfa sem binda kolefni. VÍN styður aðgerðir sem lúta að verndun jarðvegs og endurheimt náttúrlegra vistkerfa, þ.m.t. náttúruskóga, enda er það allt annar hlutur en kolefnisbinding með framandi ágengum tegundum. Þennan mun þarf að skýra

miklu betur í landsskipulagsstefnunni til að auðvelda sveitarfélögum að sinna hlutverki sínu við þeirra mikilvægu ákvarðanir.

Annað mál af sama toga er að í tillögu að landsskipulagstefnu er skautað fram hjá vandamáli er snertir laxeldi í sjó. Það er einfaldlega ekki nefnt á nafn heldur er notað hugtakið matvælaframleiðsla í hafi, sjá lið 2.7 bls. 32, og svo í vísuð í almenn atriði í náttúruvernd þegar fjallað er um skipulagsmál hafsvæða. Þetta er ótækt því það er þýðingarlaust ef ekki er tekið á hinum raunverulega vanda strax í stefnunni, þ.e. eyðileggingu náttúrlegra íslenskra laxastofna. Þetta þarf að koma fram í stefnu sem á að fjalla um nýtingu haf- og strandsvæða. Jafnframt þarf að koma fram að eina leiðin er í raun sú að fyrr eða síðar þarf að **banna laxeldi í sjókvíum ef koma á í veg fyrir eyðileggingu íslenskra laxastofna.**

Sama gildir um notkun framandi ágengra tegunda bæði á láglandi og hálandi. Til dæmis segir á bls. 37 um miðhálandið að „Sérstaklega verði gætt að notkun framandi tegunda við landgræðslu, sbr. ákvæði laga um náttúruvernd.“ Hér þarf að kveða skýrt að orði sé vilji til að vernda líffræðilega fjölbreytni. Eðlilegt er að krefjast sérstaks leyfis til notkunar á framandi tegundum og að uppfylla þurfi ákveðin skilyrði um vistfræði hverrar þeirrar tegundar sem á að nota, ef fást á leyfi fyrir þær.

Í landsskipulagsstefnunni er vísað í ýmsar áætlanir og leiðbeiningar en stundum er óljóst hvers vegna sumt er valið og annað ekki. VÍN furðar sig t.d. á að ekki skuli vísað með beinum hætti í ýmis vísindaverk um náttúrufræði eða alþjóðsamninga á sviði verndar á líffræðilegri fjölbreytni. Vissulega er vísað í samning SP um vernd líffræðilegrar fjölbreytni og heimsmarkmið en það er ekki vísað í Bernarsamninginn sem er skuldbindandi fyrir Ísland um útfærslu og val á svæðum til að vernda plöntu- og dýralíf. Þar undir er ekki vísað í Emerald Network, net verndarsvæði sem t.d. NATURA 2000 er hluti af, og tryggir í raun að viðeigandi heimsmarkmiðum Sameinuðu þjóðanna verði náð. Ekki er minnst á Ramsarsamninginn um vernd votlendis og strandsvæði allt niður á 20 metra sjávardýpi. Ekki er minnst á náttúruminjaskrána, ekki er minnst á tillögur Náttúrufræðistofnunar Íslands um verndarsvæði vegna vegna B-hluta náttúruminjaskrár, og vegna Emerald Network, sem lagðar voru fram árið 2018. Ekki er minnst á að Ísland er eiginlega eina landið í Evrópu sem á eftir að skila tillögum að svæðum í net verndarsvæða Emerald Network en mikilvægt er að stjórnarráðið sinni því tafarlaust. Ekki er minnst á valista. Ekki er minnst á þau vísindarit sem liggja að baki verndartillögum frá 2018 og segja til um mikilvægi svæða á Íslandi fyrir vernd líffræðilegrar fjölbreytni. Má hér nefna rit um mikilvæg fuglasvæði og vistgerðakortlagningu Íslands. Hér vantar einnig rit um jarðvegsvernd og fleira.

Í stað þess að vísa í eitthvað af þessu þá er eingöngu vísað í 10 ára gamla náttúruverndaráætlun, sem er gott út af fyrir sig, en segir ekki nema örlítinn hluta af sögunni. Allar slíkar tilvísanir myndu að auki auðvelda sveitarfélögum að leita sér upplýsinga þegar þau þurfa að sinna sínu mikilvæga hlutverki varðandi skipulagsmál.

Áherslur í C hluta fjalla um markmið um samkeppnishæft atvinnulíf. Hér er greinileg lögð áhersla á kolefnisbindingu með skógrækt. Hins vegar er afar óljóst við hvað er átt með samkeppnishæfu atvinnulífi og hvernig það tengist kolefnisbindingu. Í C hluta er hinsvegar ágætis markmið um t.d. að skipulag meti þörf á verndun ákveðinna vistgerða og jarðvegs til að stuðla að bindingu kolefnis og einnig að við val á svæðum til kolefnisbindingar sé tekið

mið af landnotkun, náttúrugæðum, líffræðilegri fjölbreytni og menningarminjum og náttúruvá.

### **Sambætting**

Kafli IV **Sambætting við aðrar stefnur og áætlanir** er afar stuttur miðað við lengd tillögunnar allrar. Þar segir að haft skuli samráð um framkvæmd stefnumörkunarinnar við ólíka aðila. Augljóslega er hér ekki um eiginlega sambættingu eða stefnumótun að ræða, fremur er þetta snotur lítill verkefnalisti fyrir embættismenn.

### **Aðgerðaáætlun 2024-2028**

Hér verður ekki farið í smáatriðum í hverja aðgerð fyrir sig heldur bent á ýmislegt sem staðfestir þá gagnrýni sem kemur fram á tillögu að landskipulagstefnu hér að framan.

Aðgerð 1. Hér er á ferðinni aðgerð til að varpa ljósi á aðferðafræði, verkefni og hlutverk sveitarfélaga og ýmissa annarra hagaðila þegar kemur að aðlögun að loftslagsbreytingum. Einhverra hluta vegna er sífellt verið að slíta loftslagsbreytingar úr samhengi við lífið á jörðinni. Vissulega er umhverfis-, orku og loftslagsráðuneytið ábyrgðaraðili fyrir aðgerðinni en engar stofnanir þess á sviði verndar eða náttúrufræði eru nefndar. VÍN er ekki kunnugt um hvort nokkur t.d. líffræðingur sé yfirleitt enn starfandi í ráðuneytinu sem hlýtur að teljast óheppilegt í því ráðuneyti sem fer með umhverfismál. Ekki er minnst á áætlanir sem tengjast náttúruvernd sem augljóslega eru beintengdar loftslagsmálum.

Aðgerð 2. Hér á að útbúa leiðbeiningar um hvernig megi draga úr losun gróðurhúsalofttegunda og auka bindingu kolefnis með skipulagsgerð. Hér er engin tilvísun í náttúruverndaráætlanir eða nýjustu upplýsingar um lífríki Íslands sem hafa verið nefndar hér að framan.

Aðgerð 5. Kortlagning á ræktunarlandi sem hentar til matvælaframleiðslu. Þetta er þarft verkefni að mati VÍN og ætla má að Náttúrufræðistofnun Ísland muni leggja fram gögn en ekki er minnst á ýmis gögn sem liggja fyrir um náttúruvernd. Skal það endurtekið að gögn og upplýsingar um náttúru Íslands er jafn mikilvæg og góð og gild hvort sem að Alþingi hefur samþykkt þau eða ekki enda vísindalegar grunnupplýsingar óháðar slíku samþykki.

Aðgerð 6. Stefnumótun um vegakerfi miðhálandisins. Hér skortir tilfinnanlega að minnast á náttúruverndaráætlanir.

Aðgerð 7. Hér er fjallað um samspil skipulagsáætlana og orkuskipta. Hér vekur mikla furðu að ekki skuli minnst á rammaáætlun eða öðru nafni verndar- og orkunýtingaráætlun.

Aðgerð 8, 9 og 10. Hér er kveðið á um gerð skipulags fyrir tvö strandsvæði í lið 8 og 9 en forgangsröðun í lið 10. Athygli vekur að tvö svæði eru valin umfram önnur áður en forgangsröðun hefur farið fram. Skýringar skortir á hverju þetta sætir. Áður hefur verið vikið að laxeldi í sjókvíum.

Aðgerð 11. Hér er fjallað um að skilgreina og ákveða betur stjórnarsýslu um hafsvæði. VÍN getur tekið undir það. Hér er samt spurning hvort ekki sé eðlilegra að forsætisráðuneytið fari með þetta mál. VÍN bendir hér sérstaklega á að ástæða er til að huga sérstaklega að

náttúruverndarmálum á strandsvæðum og í hafi, svo sem vernd líffræðilegrar fjölbreytni og vernd svæða sbr. tillögur um verndarsvæði vegna B- hluta náttúruminjasrár.

Við aðgerðir 12 og 13 er enn bent á að við þær vantar tilvísun í fjölda áætlana og/eða upplýsingar um náttúruvernd.

Í aðgerð 14 er fjallað um skipulag í dreifbýli. Þar segir að stuðla eigi að sjálfbærri landnotkun. Hér vantar skilgreiningu á hvað átt er við. Einnig segir: „Unnið verði að gerð leiðbeininga um hvernig hægt er að nýta skipulagsgerð til að draga fram megináhrifaþætti í dreifbýli og til að stuðla að **sjálfbærri þróun byggðar og landnotkunar**. Leiðbeiningarnar taki á ráðstöfun lands í dreifbýli, m.a. varðveislu góðs ræktarlands ásamt aukinni þörf á landrými, svo sem fyrir skógrækt, ferðaþjónustu, frístundabyggð, íbúðauppbyggingu sem og hefðbundin landbúnaðarnot. Leiðbeiningar munu einnig lúta að loftslagsmiðuðu skipulagi, landslagsvernd, neti verndarsvæða, líffræðilegri fjölbreytni og sjálfbærri byggð.“ Hér fagnar VÍN því að minnst er á bæði net verndarsvæða og líffræðilega fjölbreytni. Hins vegar eru engir samstarfsaðilar nefndir sem hafa komið að tillögum um t.d. net verndarsvæða, (ef hér er átt við net verndarsvæði sbr. Bernarsamninginn sem að vísu er hvergi nefndur né Emerald Network). Þetta er afar mikilvægt, því eins og bent hefur verið á hefur skógrækt verið stunduð án þess að virðing sé borin fyrir vernd náttúrulegrar líffræðilegrar fjölbreytni á Íslandi.

Aðgerð landsskipulagsstefnunnar þarf að kveða skýrar á um að samþætta skuli skógrækt og vernd líffræðilegrar fjölbreytni/náttúruvernd, þ.e. skógrækt með framandi og ágengum tegundum á ekki að fara fram á svæðum sem eru mikilvæg fyrir lífríki eða aðra náttúru Íslands.. Þessa samþættingu þarf að framkvæma tafarlaust.

Aðgerð 15. Hér er fjallað um skipulag og leyfisveitingar vegna vindorkuvera. Hér er engin tilvísun í náttúruverndaráætlanir.

Aðgerð 16, er þarft verkefni að mati VÍN.

Aðgerð 18. Núverandi skipulagslög eru ekki ýkja gömul og VÍN efast um að heildarendurskoðun skipulagsmála sé nauðsynleg á þessum tímapunkti. Spurning hvort ekki sé nauðsynlegra að fylgja eftir ýmsum ákvæðum skipulagslaga s.s. um sjálfbæra þróun og bæta lög in svo það takist betur. Eins og þessi aðgerð er sett fram virðist hún fyrst og fremst vera til þess að koma til móts við kvartanir framkvæmdaraðila um að leyfisveitingar og kynningar tefji verk þeirra. VÍN styður allar skynsamlegar breytingar sem stuðla að bættri vernd líffræðilegrar fjölbreytni og breytingar sem geta jafnframt aukið skilvirkni. Gæði byggðar eru háð því að náttúra Íslands sé vernduð og líffræðilegur fjölbreytileiki virtur.

Nú um stundir er áberandi að orkuskipti og aukning í raforkuframleiðslu sé mikið forgangsmál. Mikilvægt er að ekki sé látið undan þrýstihópum sem eru farnir að nota loftslagsbreytingar til að ná fram sínum fjárhagslegu markmiðum, án tillits til þeirra áhrifa sem t.d. virkjanaframkvæmdir valda eða til hvers nýta á orkuna. Þetta er mál sem landskipulagsstefna þarf að taka á, enda landnotkun, vindorka og orkuskipti meðal lykilviðgangsefna hennar.

Að lokum vill VÍN benda á að í töflu 1 í kafla 3.3. í greinargerð „Mælikvarða landsskipulagsstefnu“. Í C hluta er notaður mælikvarðinn „**Hlutfall landssvæða með fullnægjandi verndun vistkerfa**“ þessi mælikvarði er skýrður út sem „Svæði sem njóta formlegrar verndar samkvæmt lögum og alþjóðasamningum sem eru á ábyrgð URN og MAR“.

VÍN bendir á alvarlegan annmarka á þessum mælikvarða. Mörg svæði eru vernduð vegna annarra þátta en þeirra sem falla beinlínis undir vistkerfi eða líffræðilega fjölbreytni. Hér má t.d. nefna eitt augljóst svæði, Vatnajökul. Hlutfall segir því ekki mikið hér. Greina þyrfti hvaða svæði hafa verulega þýðingu sem vistkerfi og hver ekki. Það sem er þó alvarlegra er að hér á landi eru hundruð svæða sem hvorki njóta formlegrar verndar né hafa verið flokkuð sem slík. Þar má t.d. nefna svæði á náttúruminjasrá og einnig svæði sem hafa verið flokkuð sem mikilvæg af vísindastofnunum ríkisins en njóta engrar verndar. Mælikvarðar eins og þessir kunna því að vera afar villandi. Mikil þekking er til hjá vísindafólki á vistkerfum og vernd þeirra og mætti vel útbúa grunnkort yfir verndarhlutfall svæða t.d. fyrir árið 2022 með tiltölulega litlum fyrirvara.

Virðingarfyllt,



Sveinn Runólfsson  
formaður VÍN