

Tillaga til þingsályktunar

um öflun grunngagna um náttúru landsins og gerð náttúrufarskorta.

Flm.: Bryndís Hlökkversdóttir, Margrét Frímannsdóttir, Össur Skarphéðinsson,
Þórunn Sveinbjarnardóttir, Jóhann Ársælsson.

Alþingi ályktar að fela umhverfisráðherra að láta skrá náttúru landsins, flokka hana og kortleggja á samræmdan hátt og með hliðsjón af þeirri aðferðafræði sem þróuð hefur verið á vegum alþjóðlegra samninga sem Ísland á aðild að og skyldra alþjóðastofnana, svo sem Evrópsku umhverfisstofnunarinnar. Útgáfu náttúrufarskorta í mælikvarðanum 1:250.000 af öllu landinu verði lokið á næstu fjórum árum og í mælikvarðanum 1:50.000 á næstu tíu árum.

Jafnframt verði kröfur sem gerðar eru til náttúrufarsgagna við gerð skipulagsáætlana og við mat á umhverfisáhrifum framkvæmda skilgreindar á skýran hátt, þ.e. lágmarksgögn og lágmarksgæði gagna, og ákveðið úr hvaða náttúrufarsgögnum skuli vinna á kostnað ríkisins og hvaða aðgangur skuli vera að upplýsingunum. Miða skal við að þessum þætti málsins verði lokið og viðkomandi reglugerðum breytt í samræmi við niðurstöður fyrir árslok 2004.

Greinargerð.

Þingsályktunartillaga þessi var lögð fram á 127. og 128. löggjafarþingi en varð ekki útrædd og er nú endurflutt að mestu leyti óbreytt.

Umhverfisnefnd Alþingis sendi málið út til umsagnar á 128. löggjafarþingi. Umsagnir um málið bárust frá Vegagerðinni, Veðurstofu Íslands, jarð- og landfræðiskor Háskóla Íslands, Landmælingum Íslands, Skipulagsstofnun, Rannsóknastofnun landbúnaðarins, Bændasamtökum Íslands, Landvernd, Félagi íslenskra náttúrufræðinga og Umhverfisstofnun. Álitsgjafar voru almennt mjög jákvæðir og töldu brýnt að ráðast í verkefni af þessu tagi og er því ljóst að málið nýtur stuðnings fagaðila hér á landi.

Í kjölfar Ríó-ráðstefnunnar 1992 breyttust viðhorf til umhverfismála mikið og þjóðir heims hafa lagt áherslu á að endurskoða löggjöf á þessu sviði og þróa nothæfar aðferðir til að skrá, flokka, meta og vakta náttúruna og skapa þannig grunn fyrir skynsamlega landnotkun, sjálfbæra nýtingu auðlinda og verndun lífríkis. Þessum aðferðum hafa önnur norræn ríki, Evrópusambandsríki og mörg önnur ríki sem aðild eiga að Bernarsamningnum um verndun villtra plantna og dýra og lífsvæða í Evrópu beitt með góðum árangri á undanfönum árum.

Um er að ræða aðferðir sem miða að því að greina og kortleggja þá náttúrufarsþætti sem hafa verndargildi og þá sem mikilvægir eru fyrir varðveislu líffræðilegrar fjölbreytni. Samræmt kerfi til að gera þetta hefur verið þróað í samvinnu Evrópulanda og hvílir það á ákvæðum Bernarsamningsins um verndun villtra plantna og dýra og lífsvæða í Evrópu. Grunneiningin í þessu kerfi er hugtakið „vistgerð“ en hver vistgerð lýsir svæðum með tilliti til ýmissa sameiginlegra þátta, lífrænna og ólífrænna, svo sem ríkjandi plöntutegunda, smádýra, fugla og jarðvegsgerðar. Skilgreindum verndarviðmiðum er beitt til að meta verndargildi hinna ýmsu vistgerða.

Íslendingar hafa verið samstíga öðrum þjóðum í að setja lög og reglur er varða umhverfis-

vernd og skynsamlega nýtingu náttúrunnar og búa nú við svipaðan lagaramma á þessu sviði og önnur Evrópu- og OECD-ríki. Íslendingar eru hins vegar eftirbátar margra þessara ríkja er kemur að grunnögnum sem nauðsynleg eru til að fyrrgreind umhverfislöggjöf náí markmiðum sínum. Íslendingar eru ekki búnir að skrá, flokka og meta náttúru landsins í sama mæli og hinar þjóðirnar. Þá er mikið af þeim gögnum sem safnað hefur verið ekki aðgengilegt, t.d. í stafrænu formi. Þar af leiðandi eigum við mjög erfitt með að framfylgja alþjóðlegum skyldum sem við höfum tekið á okkur, t.d. hvað varðar skuldbindingar í Ríó-samningnum um líffræðilega fjölbreytni, Bernarsamningnum um verndun villtra plantna og dýra og lífsvæða í Evrópu og tengdum verkefnum, svo sem sameiginlegri náttúruverndaráætlun Evrópu (Emerald Network). Íslendingar eiga aðild að Evrópsku umhverfisstofnuninni og þar á bæ byggist gagnaöflun um náttúrufar, mat á ástandi þess og vöktun á samræmdu flokkunar- og skráningarkerfi sem okkur gengur illa að nota vegna skorts á gögnum.

Ein af afleiðingum þessa gagnaskorts er að mat á umhverfisáhrifum framkvæmda er yfirleitt mun dýrara hér á landi en í grannríkjum okkar. Munurinn felst fyrst og fremst í því að hér á landi geta framkvæmdaraðilar ekki gengið að góðum gögnum um náttúrufar á viðkomandi svæði, þeir þurfa sjálfir að afla þessara gagna og oft með dýrum grunnrannsóknnum. Í t.d. Svíþjóð og Finnlandi hefur áhersla verið lögð á að skapa góðan grunn og þar nægir framkvæmdaraðila í mörgum tilfellum að gefa upp staðsetningu fyrirhugaðrar framkvæmdar og getur hann þá fengið án frekari vettvangsathugana upplýsingar um náttúrufar svæðisins og verndargildi þess. Sami gagnaskortur háir gerð skipulagsáætlana hér á landi, en þess má geta að nú er allt landið skipulagsskilt. Mörg sveitarfélög þurfa sjálf að kosta dýrar rannsóknir til að afla nauðsynlegra grunnagna um náttúrufar. Landsáætlanir sem gert er ráð fyrir í náttúruverndar- og skipulagslögum, svo sem rammaáætlun um virkjun jarðhita og fallvatna eða náttúruverndaráætlun, eru einnig illframkvæmanlegar vegna þessa gagnaskorts. Það má því segja að grunnur skynsamlegrar landnotkunar og sjálfbærrar nýtingar náttúrunnar sé mjög ótraustur.

Önnur afleiðing þessa gagnaskorts er að hvorki löggjafarvaldið né framkvæmdarvaldið hefur sett skýrar línur er varða kröfur um lágmarksgögn og lágmarksgæði gagna sem leggja ætti til grundvallar við gerð skipulagsáætlana eða við mat á umhverfisáhrifum framkvæmda. Afleiðing þessa er m.a. að kröfur eru misjafnar, óljósar og skapa skilyrði fyrir ágreining um ákvarðanir, t.d. úrskurði Skipulagsstofnunar og umhverfisráðherra. Í nýlegum úrskurði Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum Kárahnjúkavirkjunar kom fram að ekki var í öllum tilvikum ljóst hvaða gögn stofnunin teldi þurfa að liggja fyrir til að unnt væri að meta áhrif framkvæmdarinnar. Af þessu leiðir að erfitt er fyrir framkvæmdaraðila að meta hvenær nauðsynlegt er að leggja í kostnaðarsamar rannsóknir á svæðum sem ætlunin er að raska og ósamræmi vill verða í kröfugerðinni.

Meðan kröfur um gögn er varða náttúrfarsþætti og gæði þeirra hafa ekki verið skilgreindar verður mat á verndargildi náttúruyfyrirbæra og verðmæti þeirra háð tilviljun og geðþótta sem aftur leiðir til þess að „pólitískar ákvarðanir“ verða ráðandi. Óeining virðist vera meiri hér á landi en í grannríkjunum varðandi úrskurði um mat á umhverfisáhrifum og kærur hlutfallslega miklu fleiri sem skýrist að hluta til af þessari óvissu.

Í þessari þingsályktunartillögu er lagt til að bætt verði úr þessum mikla skorti á grunnögnum og að sömu vinnubrögðum verði beitt og þeim sem grannþjóðirnar nota með góðum árangri. Nokkur reynsla er komin á þessi vinnubrögð hér á landi þar sem Náttúrufræðistofnun Íslands hefur beitt þeim við öflun grunnagna fyrir rammaáætlun um virkjun jarðhita og vatnsfalla og fyrir mat á umhverfisáhrifum Kárahnjúkavirkjunar. Stofnunin hefur einnig stigið fyrsta skrefið við flokkun og skilgreiningu vistgerða á landsvísi með því að kanna skipu-

lega allar lýsingar og skilgreiningar á vistgerðum Evrópusambandsins og þær viðbætur sem unnar hafa verið um norðlægar vistgerðir (sjá skýrsluna „Náttúruverndargildi á virkjunarsvæðum norðan jökla“, Sigmundur Einarsson o.fl., Náttúrufræðistofnun Íslands, Reykjavík, 2000). Í þingsályktunartillögunni er jafnframt lagt til að kröfur um lágmarksgögn og lágmarksgæði gagna sem notuð eru við gerð skipulagsáætlana og við mat á umhverfisáhrifum framkvæmda verði skilgreindar og samræmdar.

Með náttúrufarskortum er átt við mismunandi þekjur af upplýsingum sem sýna t.d. vistgerðir sem endurspegla gróðurfar, dýralíf og jarðvegsgerð, búsvæði tegunda sem þarfnast sérstakrar verndar og sérstæðar jarðmyndanir og náttúruvætti, svo og þekjur sem sýna staðsetningu mikilvægra svæða fyrir spendýr, svo sem selalátur og burðarsvæði hreindýra, og mikilvæg fuglasvæði á borð við fuglabjörg og önnur mikilvæg varplönd, viðkomustaði fartegunda og vetrarstöðvar sem hafa alþjóðlega þýðingu fyrir fuglastofna.

Gert er ráð fyrir að nýta fjarkönnun og ýmis afleidd gögn til að vinna tiltölulega hratt yfirlitskort af öllu Íslandi er taki til framangreindra náttúrufarsþátta, eins og Rannsóknastofnun landbúnaðarins hefur gert í tengslum við rofkort af landinu og verkefnið „Nytjaland“. Þess má geta að gervihnattamyndir verða sífellt fullkomnari og góð upplausn þeirra gerir mönnum t.d. kleift að greina með viðunandi nákvæmni helstu gróðurlendi. Stefnt skal að því að ljúka þessari grófu kortlagningu í mælikvarðanum 1:250.000 á næstu 3–4 árum í samvinnu Náttúrufræðistofnunar Íslands, Rannsóknastofnunar landbúnaðarins og Landmælinga Íslands. Samhliða verði hrint af stað nákvæmari kortlagningu sem felist að stórum hluta á sannprófun á fyrirliggjandi gögnum og samræmingu þeirra miklu upplýsinga sem þegar liggja fyrir á víð og dreif hjá mörgum vísindastofnunum. Stefnt skal að því að ljúka þessari ítarlegu kortlagningu landsins í mælikvarðanum 1:50.000 á næstu tíu árum. Einnig er brýnt að skýra hvaða stefnu ríkisvaldið hefur í gagnamálum, skilgreina hvaða og hvers konar gögn hið opinbera á að láta í té um náttúru landsins og hver aðgangur að þeim eigi að vera.