



Hafnarfjarðarkaupstaður
Bæjarstjórn
Strandgötu 6
220 Hafnarfirði



Gunnarsholti, 12. desember 2017

Efni: Endurheimt og varðveisla votlendis á Íslandi – lykilhlutverk sveitarfélaga.

Haustið 2014 boðaði umhverfis- og auðlindaráðuneytið til samráðs helstu hagsmuna- og fagaðila um mótun aðgerðaáætlunar til að endurheimta votlendi. Í kjölfar þeirra vinnu var Landgræðslu ríkisins falin framkvæmd verkefnisins *Endurheimt votlendis*, í samræmi við sóknaráætlun ríkisstjórnar Íslands í loftslagsmálum.

Á vegum sóknaráætlunarinnar hafa nú verið endurheimtir um 80 hektarar votlendis en sú dapurlega staðreynd liggur einnig fyrir að á sama tímabili hefur meira votlendi verið raskað víða um landa án þess að þær framkvæmdir hafi verið tilkynntar eða leyfa óskað hjá viðkomandi sveitarfélögum eins og ber samkvæmt lögum. Þá eru jafnvel dæmi um að sveitarfélög styrki framræslu votlendis.

Með bréfi þessu vill Landgræðsla ríkisins upplýsa um gagnsemi og mikilvægi votlendis fyrir íslenskt samfélag. Nauðsynlegt er að sveitarstjórnir landsins séu upplýstar um málefnið og þær skyldur sem á þeim hvíla varðandi leyfisveitingar ef raska á eða ræsa fram votlendi. Af þessu tilefni skal hér sérstaklega bent á eftirfarandi bókun í fundargerð stjórnar Sambands Íslenskra sveitarfélaga frá 24. nóv. sl:

„Stjórn Sambands íslenskra sveitarfélaga tekur undir það álit skipulagsmálanefndar að tilefni sé til þess að gefnar verði út leiðbeiningar um á hvern hátt sveitarfélögin geta lagt aukna áherslu á vernd og endurheimt votlendis. Stjórnin hvetur sveitarstjórnir til þess að kynna sér þau tækifæri sem kunna að felast í endurheimt votlendis sem beinni aðgerð stjórnvalda hér á landi til þess að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda frá landbúnaði og stuðla að líffræðilegum fjölbreytileika í íslenskri náttúru. Þá leggur stjórnin áherslu á að við gerð aðgerðaáætlunar í loftslagsmálum verði sérstaklega hugað að því að auka fjárhagslega hvata til þess að endurheimta votlendi.“

Talið er að votlendi þeki um 20% af grónu flatarmáli Íslands. Votlendi gegnir ýmsum mikilvægum hlutverkum og því ætti að varast að raska því, nema þá aðeins að brýna nauðsyn beri til. Jarðvegur þar er mjög kolefnisríkur. Kolefni safnast fyrir í jarðvegi mýrlendis, sem lífrænt efni, vegna þess að þar eru aðstæður vatnsmettaðar og súrefnissnauðar. Þar eru aðstæður óhliðhollar rotverum og sá lífræni massi sem að fellur til ár hvert brotnar ekki niður nema að litlu leiti en safnast þess í stað upp. Við framræslu votlendis lækkar vatnsyfirborð, jarðhiti hækkar og súrefni verður aðgengilegt. Þetta verður til þess að lífrænt efni, sem hefur safnast upp árhundruðum saman, tekur að brotna niður með tilheyrandi losun gróðurhúsalofttegunda. Vísindanefnd Ramma-samnings Sameinuðu þjóðanna um loftslagsbreytingar hefur áætlað að sú losun sé um 24,5 koltvísýringsígildi á hektara á ári og vegna þess hversu stór hluti votlendis Íslands er raskað er áætlað að um 70 % af losun gróðurhúsalofttegunda af mannavöldum hér á landi sé frá framræstu votlendi.

Votlendi eru mikilvæg búsvæði ýmissa lífvera. Þar má helst nefna fugla, en yfir 90% íslenskra varpfugla, farfugla og vetrargesta byggja afkomu sína að einhverju leiti á votlendi. Því er verndun og endurheimt

votlendis mjög mikilvæg út frá sjónarhorni líffræðilegs fjölbreytileika. Votlendi gegnir líka mikilvægu hlutverki við miðlun og temprun vatns og næringarefna og gott ástand þeirra minnkar hættu á flóðum, sveiflum í vatnsrennsli og jarðvegsrofi.


Á fjölmörgum svæðum hefur dregið úr nýtingu framræsts lands. Ætla má að um 50% votlendis á Íslandi, eða um 4.200 km² hafi verið raskað með framræslu. Af því eru um 520 km² tún og annað ræktarland og um 36 km² skóglendi. Framræst land utan túna og skóglendis er því áætlað um 3.600 km² og fjölmörg tækifæri til að koma því landi sem ekki er í nýtingu í sitt náttúrulega horf. Með því að endurskipuleggja skurðakerfin má í mörgum tilvikum bæta framræslu þess landbúnaðarlands sem þörf er á til virkrar framleiðslu en um leið auðvelda endurheimt stórra landsvæða. Með endurheimt votlendis er leitast við að koma vatnsbúskap svæðis sem næst því sem áður var. Í kjölfarið má svo gera ráð fyrir að lífríki færist til fyrra horfs og að verulega dragi úr losun gróðurhúsalofttegunda.

Samhliða því að endurheimta votlendi er mjög mikilvægt að raska ekki því votlendi sem óraskað er, nema þá aðeins að brýna nauðsyn beri til og að uppfylltum lagareglum. Vissulega kann að vera heimilt að veita vatni af landi í einhverjum tilvikum, sbr. t.d. 78. gr. vatnalaga nr. 15/1923, með síðari breytingum. Ávallt verður þó að taka tillit til annarra laga, enda í lögum að finna ákvæði er takmarka landþurrkun og/eða gera hana leyfisskylda. Þegar hugmyndir um landþurrkun kom upp er mikilvægt að gæta að þeim lögum sem fjalla um það málefni svo tryggt sé að rétt sé staðið að málum og að allir hagsmunir séu metnir áður en komist er að niðurstöðu í hverju fyrirliggjandi máli. Þar eru sveitarstjórnir í lykilhlutverki.

Meðfylgjandi er umfjöllun um lög er varða framræslu votlendis (*Ákvæði laga um náttúruvernd, laga um mat á umhverfisáhrifum og skipulagslaga um vernd votlendis og skyldur sveitarfélaga til að hafa eftirlit með vernd þess*) en sú umfjöllun er þó ekki tæmandi, sem og að ákvæði annarra laga og reglugerða koma til skoðunar. Landgræðsla ríkisins hvetur sveitarstjórnir til að kynna sér upplýsingar um votlendi, virkni þess og mikilvægi. Þá er ljóst að efla þarf upplýsingagjöf til landeigenda og framkvæmdaaðila almennt um það hvaða lög og reglur gilda á þessu sviði.

Fulltrúar Landgræðslu ríkisins eru fúsir til að aðstoða sveitarfélög og upplýsa frekar um möguleika til endurheimtar og varðveislu votlendis um land allt.

Virðingarfyllst,
f.h. Landgræðslu ríkisins


Arni Bragason,
landgræðslustjóri.

Samrit: Sveitarfélög á Íslandi.

Afrit: Samband Íslenskra sveitarfélaga,
Umhverfis og auðlindaráðuneyti
Skipulagsstofnun
Umhverfisstofnun

Ákvæði laga um náttúruvernd, laga um mat á umhverfisáhrifum og skipulagslaga um vernd votlendis og skyldur sveitarfélaga til að hafa eftirlit með vernd þess.

Lög um náttúruvernd

Í náttúruverndarlögum nr. 60/2013, með síðari breytingum, er votlendi verndað sérstaklega. Í 61. gr. laganna er fjallað um sérstaka vernd tiltekinna vistkerfa. Í samræmi við 1. mgr. þeirrar greinar njóta ákveðin vistkerfi sérstakrar verndar, í samræmi við markmið 2. gr., sbr. og c-lið 3. gr. laganna. Til verndaðra vistkerfa telst skv. a-lið 1. mgr. vera:

„ ... votlendi, svo sem hallamýrar, flóar, flæðimýrar, rústamýrar, 20.000 m² að flatarmáli eða stærri, stöðuvötn og tjarnir, 1.000 m² að flatarmáli eða stærri, og sjávarfitjar og leirur ... “

Í þeirri sérstöku vernd votlendis sem tilvitnuð grein nær til felst, sbr. 3. mgr. sömu greinar, að forðast beri að raska þessum vistkerfum nema að brýna nauðsyn beri til. Skylt er að afla framkvæmdaleyfis eða e.a. byggingarleyfis vegna framkvæmda sem hafa í för með sér slíka röskun. Leyfisveitandi skal, áður en leyfi er veitt, leita umsagnar Umhverfisstofnunar og náttúruverndarnefndar nema þá aðeins að slíkar umsagnir liggi þegar fyrir. Ákveði leyfisveitandi að heimila framkvæmd, í bága við umsagnir greindra umsagnaraðila, skal slíkt rökstutt sérstaklega, sbr. 5. mgr. 61. gr. Þá er heimilt að binda leyfi skilyrðum þeim sem nauðsynleg þykja til að draga úr áhrifum framkvæmdarinnar á þau náttúruyfyrirbæri sem verða fyrir röskun.

Lög um mat á umhverfisáhrifum

Í lögum um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000, með síðari breytingum, er fjallað um framkvæmdir tengdar votlendi.

Í 1. viðauka laganna eru tilgreindar þær framkvæmdir sem ávallt eru háðar mati á umhverfisáhrifum, flokkur A. Þar eru og tilgreindar þær framkvæmdir sem kunna að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif og þá metið í hverju tilviki hvort, m.t.t. tiltekinna þátta, háðar skuli mati á umhverfisáhrifum, flokkar B og C.

Liður 1.04 í 1. viðauka, fellur í flokk B, en undir liðinn falla; *Vatnsstjórnunarframkvæmdir vegna landbúnaðar, þ.m.t. áveitu- og framræsluframkvæmdir, sem hafa áhrif á 3 ha svæði eða stærra eða á verndarsvæðum.*

Liður 1.05 í 1. viðauka, fellur í flokk C, en undir liðinn falla; *Vatnsstjórnunarframkvæmdir vegna landbúnaðar, þ.m.t. áveitu- og framræsluframkvæmdir, sem hafa áhrif á allt að 3 ha svæði.*

Eins og að ofan greinir felur það að framkvæmd falli í flokk B eða C það í sér að þær kunna að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif og metið er í hverju tilviki með tilliti til eðlis, umfangs og staðsetningar hvort háðar skuli mati á umhverfisáhrifum samkvæmt lögnum, sbr. einnig 2. viðauka laga um mat á umhverfisáhrifum.

Í ljósi ofangreinds falla a.m.k. nýframkvæmdir vegna landbúnaðar, þ.e. þegar ræst er fram land sem flokkast sem votlendi undir lög um mat á umhverfisáhrifum.

Þegar framræsluframkvæmd hefur áhrif á stærra svæði en 3 ha eða áhrifin eru á land á verndarsvæðum (liður 1.04) þá ber framkvæmdaraðila að tilkynna slíkt til Skipulagsstofnunar, sbr. 1. málsl. 2. mgr. 6. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum.

Þegar framræslufrákvæmd hefur hins vegar áhrif á minna svæði, þ.e. undir 3 ha, (liður 1.05) þá er það að meginstefnu til undir mati sveitarstjórnar komið hvort frákvæmdin skuli háð mati á umhverfisáhrifum. Skv. 3. másl. 2. mgr. 6. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum ber frákvæmdaraðila (þegar frákvæmd er háð frákvæmdaleyfi) að tilkynna frákvæmdina til leyfisveitanda (sveitarstjórn). Skv. 4. mgr. sömu greinar skal, vegna frákvæmda í flokki C sem háð er m.a. frákvæmdaleyfi, sveitarstjórn taka ákvörðun um hvort frákvæmdin skuli háð mati á umhverfisáhrifum skv. lögnum.

Skipulagslög

Í skipulagslögum nr. 123/2010, með síðari breytingum, er fjallað um frákvæmdaleyfi.

Samkvæmt 1. máls. 1. mgr. 13. gr. laganna skal afla frákvæmdaleyfis vegna meiri háttar frákvæmda sem hafa áhrif á umhverfið og breyta ásýnd þess, svo sem breytingar lands með jarðvegi eða efnistöku, og annarra frákvæmda sem falla undir lög um mat á umhverfisáhrifum. Þá kemur m.a. fram í 2. mgr. að öll efnistaka á landi sé háð frákvæmdaleyfi sveitarstjórnar. Eiganda eða umráðamanni eignarlands er þó heimil án leyfis minni háttar efnistaka til eigin nota nema um sé að ræða náttúruverndarsvæði eða jarðminjar eða vistkerfi sem njóta verndar skv. 61. gr. laga um náttúruvernd.

Í 14. gr. skipulagslaga er fjallað um frákvæmdaleyfi vegna matsskyldra frákvæmdra. Samkvæmt 1. mgr. er óheimilt að gefa út leyfi fyrir frákvæmd skv. lögum um mat á umhverfisáhrifum fyrir en álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum liggur fyrir eða ákvörðun stofnunarinnar um að frákvæmd sé ekki matsskyld.