



Steinunn Fjóla Sigurðardóttir
Ritari nefndar um endurskoðun náttúruverndarlaga
Umhverfissráðuneytinu
Skuggasundi 1
150 Reykjavík

Egilsstöðum, 18. janúar 2010

Efni: Umsögn Skógræktar ríkisins um drög að frumvarpi til laga um breytingu á lögum um náttúruvernd nr. 44/1999, með síðari breytingum

Fyrir hönd Skógræktar ríkisins þakkar undirritaður fyrir tækifæri til að skila umsögn um þessi drög. Skógrækt ríkisins gerir verulegar athugasemdir.

Almennar athugasemdir

Í tillögum nefndar að frumvarpsdrögum er farin leið neikvæðrar afmörkunar, þ.e. tekið er fram að allt sé óheimilt nema það sé sérstaklega heimilað með sértækum hætti. Þessi nálgun er ekki gjaldgeng í nútíma stjórnsýslu því hún eykur skrifræði og kostnað, sem hvorki tekur á raunverulegum vandamálum né hvetur til þess að almenningur fari að lögnum.

Álitsgjafahlutverk Náttúrufræðistofnunar er stóraukið, sem og leyfisveitingahlutverk Umhverfisstofnunar, án þess að fram komi á hvaða forsendum álitsgöfin eða leyfisveitingarnar eiga að byggja. Væntanlega á leyfisveitingin þá einungis að byggjast á álitsgjöfinni, en álitsgjöf án undirliggjandi þekkingar er harla lítils virði og í þeim efnum er grunnþekking á skaða af akstri utan vega, ástandi landslagsgerða og vistkerfa og sérstaklega á líffræðilegri fjölbreytni mjög skammt á vegi stödd hérlendis.

Nær væri að afmarka hlutverk Náttúrufræðistofnunar við hlutlausar rannsóknir á náttúrunni frekar en að beina kröftunum að því að skrifa álit byggð á ónógri þekkingu. Á þann hátt eykst vísindaleg þekking. Nær væri að Umhverfisstofnum fengist við náttúruvernd, m.a. á forsendum alþjóðasamninga, en miðað við íslenskan veruleika og með raunefirliti (ekki skrifræðiseftirliti) til að finna hvar skórinn kreppir í náttúruvernd og öðrum umhverfismálum og vinni með hagsmunaaðilum að úrbótum.

Athugasemdir við skilgreiningar, 1. gr.

Í 2. lið er *ágeng framandi lífvera* skilgreind sem *framandi lífvera sem ógnar líffræðilegri fjölbreytni*. Þessi skilgreining er ónothæf því hugtakið *ógnar* má teygja og toga eins og hver vill. Í greinargerð er sagt frá því að skilgreiningin sé efnislega samhljóða þeirri sem er í samningi Sameinuðu-þjóðanna um líffræðilega fjölbreytni. Sú skilgreining er niðurstaða samningavinnu þar sem þjóðir gátu ekki orðið sammála um skýrara orðalag. Slíka niðurstöðu á ekki að taka inn í íslensk lög. Skilgreiningar í lögum eiga að skýra hluti og þessi

skilgreining nær ekki þeim tilgangi. Eftirfarandi tillaga er líklegri til að nýtast í lagalegum tilgangi.

Lagt er til að skilgreiningin verði:

Ágeng lífvera: lífverutegund sem veldur fjárhagslegu tjóni, heilsufarstjóni á fólki eða verulegum stofnstærðarbreytingum á landsvísu á öðrum lífverutegundum.

Í 3. lið eru framandi lífverur skilgreindar sem *Dýr, plöntur, sveppir og örverur sem ekki koma náttúrulega fyrir í vistkerfum landsins*. Með hugtakinu náttúrulega er, skv. greinargerð, átt við að maðurinn hafi ekki átt þátt í að viðkomandi lífvera barst til landsins. Þessi skilgreining viðheldur hinni fölsku en lífsseigu tvíhyggju, að tilveran skiptist í tvo óskylda og ósamrýmanlega frumþætti: mann og náttúru. Þá setur hún engin tímamörk, sem þýðir t.d. að plöntutegundir sem hér hafa vaxið í 11 aldir og eru löngu orðnar eðlilegur hluti flórunnar teljast nú vera framandi. Ef lífverutegund getur einhvern tíma orðið innlend, hvað ræður því og hver ákveður? Engin almenn samstaða er um það hvenær skuli telja lífveru framandi og hvenær innlenda. **Því er lagt til að þessi skilgreining falli niður, sem og notkun hugtaksins „framandi“ um lífverur í lagatextanum.**

Athugasemdir við 2. gr.

Með þessari grein er verið að reyna að taka á sértækum vanda, þ.e. að einstaka umhverfissóði valdi spjöllum, með almennum reglum. Stærstur hluti utanvegaaksturs á sér stað í eðlilegum tilgangi, t.d. í tengslum við landbúnað, og hefur ekki teljandi landskemmdir í för með sér. Ekki er vinnandi vegur að eltast við þann utanvegaakstur og ekki ástæða til. Að svo miklu leyti sem lagaákvæði geta haft almenn áhrif til að draga úr utanvegaakstri duga núverandi ákvæði, enda taka flestir slíkum tilmælum vel. Aukin upptalning á því hvað teljist löglegur tilgangur, hvað þá leyfisveiting eða kortlagning slóða, mun engu breyta um akstur þeirra sem valda skemmdum.

Endurskoða þarf þessa grein frá grunni til þess að hún beini sjónum að skaða, þ.e. gróðurskemmdum, truflun fyrir dýralíf og landspjöllum af völdum utanvegaaksturs, frekar en öllum utanvegaakstri sem slíkum. Skýr sektarákvæði og háar sektir þurfa að koma til vegna skaða frekar en vegna akstursins.

Athugasemdir við 3. gr.

Inngangurinn: *Eftirtalin náttúruþyrirbæri njóta sérstakrar verndar til að tryggja fjölbreytni íslenskrar náttúru, vernd lífríkis og landslags og þess sem er sérstætt eða fágætt*, missir marks. Merkingarlaust er að halda því fram að verndin tryggi fjölbreytni íslenskrar náttúru því sú fjölbreytni er ekki skilgreind, hvorki í þessu frumvarpi né annars staðar. Þau fyrirbæri sem talin eru upp eru öll fremur algeng, en vilji er til að setja um þau verndarákvæði þrátt fyrir það, ekki vegna þess að þau séu *sérstæð eða fágæt*. Sérstæð eða fágæt fyrirbæri falla undir ákvæði um friðlýsingu. **Því er lagt til að inngangurinn verði: *Eftirtalin náttúruþyrirbæri njóta sérstakrar verndar vegna mikilvægis fyrir lífríki eða landslag*:**

Einu fyrirbæri er bætt við listann samanborið við núgildandi lög, þ.e.:
e. birkiskógur og leifar þeirra.

Í greinargerð kemur fram að: *Með birkiskógum er hér átt við land þar sem birki er ríkjandi plöntutegund í gróðurfari óháð hæð, krónuþekju og stærð svæðis*. Þessi skilgreining er ófullnægjandi og lýsir ekki skógum, hvorki birkiskógum né öðrum. Samkvæmt henni getur skriðult birki talist skógur (óháð hæð), en þá er eins hægt að tala um lyngheiðar sem skóg. Hundrað hektara svæði með einu tré getur talist skógur (óháð krónuþekju) eða tréð sjálfst

(óháð stærð svæðis). Þá er ekki tilgreint hvaða tegund birkis sé um að ræða og því geta allir fjalldrapamóar talist skógar. Þetta eru vissulega hártoganir en sýna að þessi skilgreining er ónothæf í tengslum við lagasetningu. Rétt er að benda á að til eru viðurkenndar alþjóðlegar skilgreiningar á skógum, m.a. í Kyoto bókuninni og á vegum Matvæla- og landbúnaðarstofnunar Sameinuðu-þjóðanna (FAO), sem eðlilegt væri að miða við. Skógrækt ríkisins notast við skilgreiningu úr Kyoto bókuninni sem miðar við að trén séu minnst 2 m á hæð, krónuþekja sé minnst 10% og svæðið sé minnst hálfur hektari.

Skv. skilgreiningunni í greinargerð er t.d. nýleg sjálfgræðsla birkis í kjölfar friðunar jafngild fornum náttúruskógum. Í sérstakri vernd felst íþyngjandi skerðing á eignarrétti landeigenda og með sjálfgræðslu birkis á landi þeirra myndast kvöð á landið sem takmarkar ráðstöfunarrétt landeigenda. Þeir hafa því hag af því að viðhalda ofbeiti á landi sínu til að tryggja eignarréttindi sín. Af sömu ástæðu viðhalda menn framræsluskurðum jafn vel þótt þeir noti framræsta landið lítið. Hér væri m.ö.o. verið að innleiða „öfugan hvata“ í löggjöf; að hvetja landeigendur til þess að stuðla að eyðingu eða fyrirbyggja sjálfgræðslu birkiskóga í stað þess, sem löggjöfinni er ætlað, að stuðla að vernd og aukinni útbreiðslu birkiskóga.

Skv. 1. gr. skógræktarlaga nr. 3/1955 hefur Skógrækt ríkisins það hlutverk með höndum að *vernda, friða og rækta skóga og skógarleifar, sem eru í landinu*. Í 2. kafla sömu laga eru nánari ákvæði um meðferð og vernd skóga, kjarrs og lyngs, þ.á m. þetta: *Ekkert svæði má rjóðurfella nema með samþykki skógræktarstjóra, og þó því aðeins, að sá, sem heggur, skuldbindi sig til þess að breyta landinu í tún eða græða upp skóg að nýju á öðru jafnstóru svæði og hafa byrjað á því innan tveggja ára*. Í lögum um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000 kemur fram í 2. viðauka (1.d) að *ruðningur á náttúrulegum skógi sé tilkynningarskyldur til Skipulagsstofnunar vegna mats á umhverfisáhrifum*. Fyrir liggur úrskurður Úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála í máli nr. 13/2001 um framkvæmdaleyfi til skógræktar í landi Litlu-Fellsaxlar í Skilmannahreppi þess efnis að framkvæmdir sem tilkynningarskyldar eru til Skipulagsstofnunar vegna mats á umhverfisáhrifum séu jafnframt framkvæmdaleyfisskyldar. Auk þess er samstarf milli Skógræktar ríkisins og Skipulagsstofnunar um að Skógræktin fái til umsagnar allar skipulagsáætlanir sem haft geta í för með sér röskun á náttúruskógum. Þar með er virkt eftirlit með því að framkvæmdaraðilar sem raska skóglendi leggi fram tillögur um mótvægisáðgerðir og framfylgi þeim. Loks hefur Rannsóknastöð Skógræktar ríkisins það verk með höndum að skrá og fylgjast með birkiskógum og kjarri í landinu í gegnum verkefnið *Íslensk skógarúttekt*.

Með öðrum orðum: Í lögum eru nú þegar ákvæði til verndar birkiskógum og skógarleifum, og þau eru bæði ítarlegri og ná lengra en það sem hér er lagt til. Að bæta birkiskógum við 37. gr. náttúruverndarlaga leiðir því ekki til aukinnar verndar þeirra, heldur aðeins til þess að lagalegt flækjustig eykst.

Það hlutverk að vernda birkiskóga og skógarleifar er í höndum Skógræktar ríkisins og hefur verið í rúm 100 ár. Árangur af því starfi vitnar ótvírætt um að Skógrækt ríkisins sé mun betur í stakk búin en aðrar stofnanir til að takast á við það vandasama hlutverk að vernda birkiskóga og leiðbeina um það. Sterk rök þarf til þess að flytja þetta hlutverk Skógræktar ríkisins til Umhverfisstofnunar og Náttúrufræðistofnunar, en þau koma ekki fram í greinargerð með þessum tillögum. Þar kemur réttilega fram að þjóðfélagshættir ráði meiru um vernd og nýtingu birkiskóga en opinber stefna, en hvergi kemur fram hvað umræddar stofnanir ætla að gera til að efla vernd birkiskóga umfram það sem nú er. Í lagadrögunum kemur einungis fram að virkja eigi framkvæmdaleyfisleiðina og taka upp skráningu, en hvort tveggja er þegar fyrir hendi og virkt.

Lagt er til að birkiskógum og leifum þeirra verði ekki bætt við 37. gr. því það 1) gerir stjórnábylgju flóknari og 2) eykur ekki vernd birkiskóga.

Þess í stað er lagt til að ákvæði um vernd og endurheimt birkiskóga verði tekin fyrir við endurskoðun skógræktarlaga, sem er löngu orðin tímabær.

Athugasemdir við 4. gr.

Aðalumsögn

Skógrækt ríkisins leggur til að hætt verði við að innleiða nýjar greinar í stað 41. gr. núgildandi náttúruverndarlaga. Ennfremur er lagt til að núverandi 41. grein verði felld niður og að önnur komi í staðinn. Rökin fyrir þessari afstöðu eru þau að 1) forsendur fyrir því að ætla að koma í veg fyrir innflutning og dreifingu framandi lífvera eru rangar, 2) skrifræði er ekki skilvirk leið til að koma í veg fyrir skaða af völdum ágengra lífvera og 3) í tillögunum felst skerðing á aðkomu hagsmunaaðila og þar með á lýðræðislegum vinnubrögðum.

1) Rangar forsendur

Talið er að eyðing búsvæða sé mesta ógn við líffjölbreytni í heiminum. Afleiðingarnar hafa Íslendingar fyrir framan sig á hverjum degi í formi skógleysis, eyðimerkurmyndunar og framræslu. Sú skoðun að ágengar framandi lífverur séu önnur mesta ógn við líffjölbreytni á sér hins vegar mjög takmarkaðar vísindalegar stoðir. Engin tilraun hefur verið gerð til að bera saman ógnina af völdum eyðingar búsvæða og ógnina af völdum framandi lífvera, þ.e. hvort framandi lífverur séu hér um bil jafn mikil ógn og eyðing búsvæða, helmingi minni ógn eða e.t.v. þúsund sinnum minni ógn. Vel má vera að ágengar framandi lífverur séu ekki eins mikil ógn við líffjölbreytni eins og sumir halda. Sérstaklega eru mjög fáar vísbendingar og engar rannsóknir sem styðja að ágengar framandi lífverur almennt séu teljandi ógn við líffjölbreytni á Íslandi.

Markmið alþjóðasamninganna sem vitnað er til í greinargerð eru yfir höfuð að vernda tegundir, búsvæði þeirra og fjölbreytni þar sem miðað er við eitthvert tiltekið ástand. Oft er markmiðið að viðhalda eða ná til baka ástandi sem talið er upprunalegt, eða því sem næst, miðað við tiltekinn tíma. Slík markmið geta átt við um einstök svæði á Íslandi eða um vernd einstakra lífverutegunda en geta ekki átt við um lífríkið eða líffjölbreytni í heild. Hér er ástand lífríkisins gjörbreytt á langstærstum hluta landsins frá því sem var við landnám manna. Það ástand, sem saman stendur af nær algjöru skógleysi, gríðarmiklu jarðvegsrofi, manngerðum auðnum, einsleitum og rýrum beitolöndum og framræstu landi, er tæplega það sem upphafsmenn téðra alþjóðasamninga höfðu í hyggju að helst bæri að vernda. Í frumvarpsdrögunum er enginn greinarmunur gerður eftir staðháttum eða ástandi lífríkisins. Jafnbannað er að dreifa framandi lífverum allsstaðar auk þess sem dreifing framandi lífvera og flutningur innlendra lífvera milli svæða er lögð að jöfnu. Allt á að vernda í núverandi mynd. Viðhald birtingarmynda þeirrar gríðarlegu búsvæðaeiðingar sem hér hefur átt sér stað getur ekki verið markmið náttúruverndar á Íslandi.

Orðalag í frumvarpsdrögunum gefur til kynna að meginforsendan sé að koma í veg fyrir allar breytingar á líffjölbreytni, t.d.: *Óheimilt er að veita leyfi ef ástæða er til að ætla að það ógni eða hafi veruleg áhrif á líffræðilega fjölbreytni.* Í drögunum er ekki fjallað um skala og því er breyting á líffræðilegri fjölbreytni á litlu afmörkuðu svæði næg ástæða til þess að óheimilt verði að veita leyfi til dreifingar á framandi tegund. Hugtökin *ógn* og *veruleg áhrif* hljóta að eiga við um breytingar á stöðu líffræðilegrar fjölbreytni frá núverandi ástandi og skiptir þá

engu máli hvort dreifing innfluttrar lífveru hafi áhrif þar á til aukningar eða minnkunar á líffjölbreytni. Þar með verður Umhverfisstofnun aldrei heimilt að veita leyfi til dreifingar á innfluttum lífverum. Ekki er hægt með lagasetningu að halda stöðu líffræðilegrar fjölbreytni því sem næst óbreyttri á öllum skölum og á landinu öllu.

Helstu rök sem færð eru fyrir því að banna þurfi innflutning og dreifingu framandi lífvera er aðild Íslands að alþjóðasamningum og um það er langt mál í greinargerðinni. Hvergi kemur fram að innflutningur og dreifing á framandi lífverum hafi valdið tjóni á líffræðilegri fjölbreytni hérlendis. Í nýjum yfirlitsgreinum um ágengar tegundir (Vágestir í vistkerfum: fyrri hluti og seinni hluti eftir Menju von Schmalensee í Náttúrufræðingnum 1-2. og 3-4, hefti 2010) er vitnað í fjölda heimilda, en mjög fáar sem benda til tjóns á líffjölbreytni af völdum ágengra framandi lífvera á Íslandi. Þar eru aðeins sjö tegundir taldar ágengar á Íslandi og 17 mögulega ágengar, en ekki er þó þar með sagt að þær séu allar teljandi ógn við líffræðilega fjölbreytni. Tjón á líffjölbreytni af völdum ágengra framandi lífvera hérlendis virðist ekki vera mikið og því óþarfi að setja um það lög sem hafa áhrif langt út fyrir það sem eðlilegt getur talist.

Skipting á lífverutegundum í innlendar eða framandi byggist ekki á neinni viðurkenndri flokkunarfræði. Engin samstaða er um það meðal sérfræðinga, hvorki innanlands né alþjóðlega, hve lengi lífverutegund þurfi að vera á tilteknum stað til að geta talist innlend. Auk þess er afar hæpið að ætla að festa tegundir við núverandi eða söguleg útbreiðslusvæði, því útbreiðsla lífvera er sífeldum breytingum háð og þær útbreiðslubreytingar eru eðlilegur þáttur í líffjölbreytni. Auk þess getur tilflutningur hreinlega verið forsenda þess að lífverutegund lifi af loftslagsbreytingar.

Í orðræðu um framandi tegundir er viðmiðunin oft sú að þær þurfi að hafa borist á ný svæði af mannavöldum og nýlega. Þær teljast ekki framandi ef þær hafa borist af eigin rammleik, jafn vel mjög nýlega, og ekki heldur ef þær bárust með mannum fyrir nokkrum öldum. Þessi óljósu viðmið gera lagasetningu og eftirfylgni laganna afar vafasama og býður þeirri hættu heim, að eftirlitsstjórnvaldið ráði illa við túlkun laganna og taki ákvarðanir sínar eftir geðþótta eða sérvisku.

2) skrifræðisleiðin

Í 41. gr. í frumvarpsdrögunum er ekki fjallað um ágengar framandi lífverur heldur lifandi framandi lífverur. Það að ætla að eltast við allan innflutning og dreifingu á framandi lífverum með þeirri skýrslugerð, álitgjöf og leyfisveitingu sem gert er ráð fyrir er gríðarleg vinna. Fyrir þá sem kjósa að fara að lögum verður ferlið bæði tímafrekt og kostnaðarsamt. Fyrir þá sem ekki tilkynna um innflutning eða dreifingu framandi lífvera er enginn slíkur kostnaður. Með því að setja algjört bann við innflutningi framandi lífvera óháð hættumati eða eðli lífveranna er verið að dreifa kröftum og athygli frá því sem við viljum reyna að koma í veg fyrir að berist inn í landið s.s. sjúkdómar og aðrar hættulegar lífverur. Algilt bann vinnur þannig gegn þeirri sjálfsögðu en krefjandi skyldu samfélagsins að sporna gegn komu raunverulegra vágesta eins og kostur er. Er það þó nógu krefjandi verkefni fyrir, með nútíma samgöngum og vöruinnflutningi frá öllum heimshornum.

Í greinargerð er sagt að nógildandi 41. gr hafi *ekki reynst vel í framkvæmd og er þar einkum um að kenna óskýrri afmörkun gildissviðs hennar gagnvart öðrum lögum*. Hugsanlegt er þó að gallinn hafi ekki verið þessi, heldur sá að nógildandi 41. grein geri ráð fyrir leyfisveitingu og skráningu, þ.e. skrifræði. Tillögurnar nú gera ekki ráð fyrir breytingu á þeirri nálgun og eru

Því ekki líklegri til að ná markmiðum um að stemma stigu við innflutningi og dreifingu á óæskilegum lífverum sem haft geta neikvæð áhrif á líffjölbreytni eða önnur verðmæti.

3). Skerðing á aðkomu hagsmunaaðila

Skv. nógildandi 41. gr. náttúruverndarlaga og tengdri reglugerð nr. 583 um framandi plöntutegundir er starfandi sérfræðinganevnd um innfluttar plöntutegundir og í henni eiga sæti fulltrúar með tengsl við landbúnað, skógrækt og landgræðslu auk fulltrúa Náttúrufræðistofnunar, Líf- og umhverfisvísindadeildar Háskóla Íslands og umhverfisráðuneytisins. Fær sú nefnd tillögur um innflutning nýrra plöntutegunda til umsagnar og er henni ætlað að gera tillögur til umhverfisráðherra um tegundir sem ástæða þykir til að banna eða leyfa. Nefndin hefur verið fremur varkár í að skilgreina plöntutegundir sem mögulega ágengar, m.a. af því að í henni koma fram mismunandi sjónarmið. Önnur ástæða fyrir varkárni nefndarinnar er sú að haldbærar rannsóknir hefur skort á meintum ógnum af völdum einstakra lífvera sem komið hafa til umsagnar nefndarinnar. Nefnd af þessum toga verður að gæta meðalhófs í stjórnvaldsákvörðunum sínum sem og hafa hugfast rannsóknareglu stjórnisýslulaga (10. gr.: *Stjórnvald skal sjá til þess að mál sé nægjanlega upplýst áður en ákvörðun er tekin í því*).

Með breytingunum sem nú eru lagðar til verður það einungis Náttúrufræðistofnun sem veitir ráðherra ráðgjöf um hvort leyfa skuli dreifingu einstakra lífverutegunda. Með því rýrnar breidd þeirrar ráðgjafar sem ráðherra styðst við og aðkoma hagsmunaaðila að ákvarðanatöku er útilokuð. Hvergi er nefnt í frumvarpinu hvaða forsendur skuli liggja til grundvallar ákvarðanatöku, t.d. að tryggja skuli upplýstar ákvarðanir með vísindalegum rannsóknnum. Þá getur ráðherra, skilyrðislaust og án samráðs við nokkurn, ákveðið að banna innflutning og dreifingu einstakra lífverutegunda. Þessar tillögur hafa því í för með sér grundvallar stjórnkerfisbreytingu í átt frá lýðræðislegum vinnubrögðum til gerræðis.

Tillaga

Skógrækt ríkisins leggur til að farin verði önnur leið. Hún byggist á þeirri forsendu að langflestar lífverutegundir sem fluttar eru til landsins af ásettu ráði séu ólíklegar til að valda tjóni á líffjölbreytni landsins, eins og kemur reyndar fram í greinargerð með frumvarpsdrögunum (*Margar þessara lífvera eru nytsamlegar og hafa ekki teljandi áhrif á lífríki svæðisins sem þær eru fluttar til.*). Hins vegar sé lítill hópur lífvera sem mögulega getur valdið tjóni á heilsufari fólks (s.s. sjúkdómar og meindýr á mönnum og eittraðar plöntur), fjárhagslegu tjóni í ræktun (s.s. skaðvaldar og illgresi í jarðrækt og skógrækt) eða verulegum stofnstærðarbreytingum hjá öðrum tegundum (s.s. rándýr og aðrir skaðvaldar á dýrum og plöntum). Margar þessara óæskilegu tegunda eru smágerðar og geta borist með varningi, en einnig geta stærri lífverur haft þessi áhrif, einkum dýr. Hér er m.ö.o. lagt til að hverfa frá þeirri stefnu að reyna að koma í veg fyrir allar breytingar á samsetningu vistkerfa, sem er hvort eð er ekki hægt að framfylgja, en beina aðgerðum þess í stað að þeim lífverum sem líklegar eru til að valda tilfinnanlegu og mælanlegu tjóni, m.a. á tegundafjölbreytni landsins.

Þá byggir tillagan á því að leyfisveitingar og álitsgjöf (skrifræði) þjóni litlum tilgangi öðrum en að skapa störf fyrir skriffinna, en að hert eftirlit með almennum innflutningi á varningi og rannsóknir á vistfræðilegum áhrifum tegunda sé mun líklegri til að ná sjálfum tilgangi laganna.

Ný 41, gr. hljóði svo:

Sá sem stundar starfsemi sem getur haft í för með sér að til landsins berist óviljandi, ágengar lífverur eða að þær dreifist út í náttúruna, skal grípa til ráðstafana sem sanngjarnt er að ætlast til í því skyni að koma í veg fyrir innflutning þeirra og dreifingu.

Umhverfisstofnun skal vinna með Matvælastofnun og Tollstjóraembættinu að því að efla eftirlit með innflutningi almenns varnings í því skyni að koma í veg fyrir óviljandi innflutning á ágengum lífverum.

Leiki grunur á að ágeng lífvera, hvort sem innflutningur hennar var af ásettu ráði eða óviljaverk, geti valdið fjárhagslegu tjóni, heilsufarstjóni á fólki eða verulegum stofnstærðarbreytingum á lífverum sem fyrir eru í landinu, skal Náttúrufræðistofnun, eftir atvikum í samstarfi við aðrar stofnanir, hefja rannsóknir á áhrifum viðkomandi tegundar.

Ef í ljós kemur að ágeng lífvera valdi fjárhagslegu tjóni, tjóni á heilsufari fólks eða valdi verulegum stofnstærðarbreytingum á lífverum sem fyrir eru í landinu, getur ráðherra, að fenginni umsögn Náttúrufræðistofnunar Íslands og eftir atvikum annarra stofnana, gripið til aðgerða til að útrýma henni eða koma böndum á og hefta útbreiðslu hennar.

Greinargerð:

Ákvæði 41. gr. núgildandi náttúruverndarlaga fjalla um innflutning, ræktun og dreifingu lifandi lífvera og voru þau nýmæli í íslenskum náttúruverndarlögum þegar lög nr. 44/1999 voru sett. Greinin hefur ekki reynst vel í framkvæmd og er þar einkum um að kenna nálgun sem miðast við leyfisveitingar en hvorki að eftirlit né rannsóknir séu stundaðar á raunverulegum áhrifum mögulega ágengra lífvera.

Um innflutning, ræktun og dreifingu lifandi lífvera af ásettu ráði er fjallað í ýmsum lögum og ganga þau almennt framur ákvæðum 41. gr. Mjög fáar þeirra lífvera sem fluttar hafa verið inn af ásettu ráði á liðinni öld hafa valdið tjóni svo vitað sé, hugsanlega aðeins ein, en mörg dæmi eru um að þær hafi verið til landbóta og/eða hagsbóta. Hins vegar hafa nokkrar lífverutegundir sem fluttar hafa verið inn óviljandi með varningi valdið tjóni á lífríki eða ræktun og má þar nefna nokkrar tegundir fiðrilda, blaðlúsa og sveppsjúkdóma á plöntum. Sökum skorts á rannsóknum er þó óljóst hvers eðlis eða hversu mikið tjónið er.

Hér er sú breyting lögð til að í stað leyfisveitinga komi virkt eftirlit með almennum innflutningi til að koma í veg fyrir óviljandi innflutning skaðvalda og rannsóknir á áhrifum framandi lífvera sem virðast vera ágengar. Á þann hátt er kröftunum beint að þeim aðflutningsleiðum og þeim lífverum sem líklegastar eru til að leiða til tjóns í stað þess að eltast við mikinn fjölda skaðlausra tegunda. Eftirlitið beinist að óviljandi innflutningi en rannsóknir og eftir atvikum aðgerðir geta beinst að ágengum tegundum óháð aðflutningsleiðum.

Varaumsögn

Sé ekki vilji til að gera þær grundvallarbreytingar sem lagðar eru til í aðalumsögn við 4. gr. leggur Skógrækt ríkisins til eftirfarandi breytingu á 2. ml. 1. mgr. undir 41. gr. *Innflutningur lifandi framandi lífvera:*

Þetta gildir þó ekki um búfé eða framandi plöntutegundir sem ætlaðar eru til yl-, garð- eða skógræktar nema innflutningur sé bannaður samkvæmt reglugerð, sbr. 4. mgr.

Hér er lagt til að plöntutegundir ætlaðar til skógræktar, þ.e. trjátegundir, verði undanþegnar þessari grein náttúruverndarlaga. Er það skv. vilja sem umhverfisráðherra lýsti í sjónvarps- og blaðaviðtölum 21. og 22. desember 2010. Þá er aldarläng reynsla af innflutningi trjátegunda öll á þann veg að þær breiðast mjög hægt út frá skógræktarsvæðum, ef þær fjölga sér á annað borð með sjálfsáningu. Vegna stærðar þeirra eru þau sýnileg og því auðvelt að eyða þeim af ákveðnum svæðum gerist þess þörf. Líffjölbreytni á Íslandi stafar því ekki ógn af skógartjálm.

Ekki er ásættanlegt að veita umhverfissráðherra einum vald til að ákveða hvaða trjátegundir megi nota hér á landi til skógræktar, og eingöngu á forsendum verndar líffjölbreytni. Í skógrækt eru verulegir atvinnutengdir, byggðaþróunartengdir og fjárhagslegir hagsmunir sem taka þarf tillit til. Ef vilji er til að banna notkun einhverrar trjátegundar er eðlilegra að Alþingi taki ákvörðum um slíkt bann.

Athugasemd við 5. gr.

Ekki er gerð hér efnisleg athugasemd við 5. gr sem slíka. Hins vegar er rétt að taka fram að gjaldtaka leyfisveitanda er aðeins brot af kostnaðinum við að fá leyfið. Þar felst mestur kostnaður í skýrslugerð um hugsanleg áhrif framandi lífveru á lífríkið og í reglugerð getur ráðherra sett þar svo ströng skilyrði að nær ómögulegt verði að uppfylla þau. Hér vantar því ákvæði um að gæta skuli meðalhófs í kröfum um skýrslugerð.

Athugasemdir við 7. gr.

Vart verður séð að þær breytingar sem lagðar eru til á skipulagslögum og lögum um mat á umhverfisáhrifum tengist breytingunum á náttúruverndarlögum sem hér eru lagðar til. Það er því óeðlilegt að leggja þær hér fram.

Orðalag í liði a. í 1. tölulið.: *Meðal annars skal gera grein fyrir þeim svæðum innan skipulagssvæðisins sem njóta verndar samkvæmt lögum um náttúruvernd eða öðrum lögum, þar á meðal friðlýstum náttúruminum, svæðum á náttúruminjaskrá og náttúruverndaráætlun og náttúruþyrirbærum sem njóta verndar samkvæmt 37. gr. laga um náttúruvernd* gengur lengra en lagaforsendur eru fyrir. Svæði á náttúruminjaskrá og náttúruverndaráætlun njóta ekki verndar skv. náttúruverndarlögum nema að þau séu friðlýst eða njóti verndar skv. 37. gr. Ákvæði um að halda skuli náttúruminjaskrá og gera skuli náttúruverndaráætlun veita þessum svæðum ekki vernd. Annað hvort þarf að breyta orðalagi þannig að ekki komi fram að svæðin njóti verndar eða þá að sleppa því að telja upp svæði á náttúruminjaskrá og náttúruverndaráætlun.

Í liðum b. og d. í 1 mgr. er gert ráð fyrir að setja inn í skipulagslög að minna sveitarstjórnir á að sjá til þess að farið sé eftir náttúruverndarlögum og öðrum lögum. Almennit er ætlast til að farið sé að lögum og að vanþekking á lögum sé ekki talin afsökun fyrir því að stunda lögbrot. Þótt eflaust sé oft ástæða til að minna fólk á lagarammann, er ekki frekar ástæða til að minna á náttúruverndarlög en önnur stefnumarkandi lög er varða nýtingu lands, svo sem skógræktarlög, landgræðslulög, lög um búfjárhald, jarðalög, vegalög o.s.frv. **Lagt er til að 1. töluliður falli niður.**

Í 2. tölulið er önnur tilraun til að koma því á framfæri að svæði á náttúruminjaskrá og náttúruverndaráætlun njóti verndar skv. náttúruverndarlögum og skuli þar af leiðandi teljast til verndarsvæða skv. lögum um mat á umhverfisáhrifum. Svo er þó ekki. Þessi svæði njóta ekki verndar skv. náttúruverndarlögum fyrr en þau eru friðlýst. Það að setja þau á óskalista gefur þeim ekki lagalega sérstöðu. Ekki verður séð að breytingar þær sem hér eru lagðar til á náttúruverndarlögum kalli á að gera þurfi þessa breytingu á lögum um mat á umhverfisáhrifum, enda hvorki fjallað um náttúruminjaskrá né náttúruverndaráætlun. **Lagt er til að 2. töluliður falli niður.**

Um greinargerð

Fjölmargin er í greinargerðinni með frumvarpsdrögunum sem orkar tvímælis, en hér verður þó aðeins eitt atriði nefnt, þar sem reynt er að skilgreina hvaða svæði landsins *séu í upprunalegu*

og náttúrlegu ástandi. Á bls. 16 er málsgrein sem hefst svona: Þegar fjallað er um náttúruna og einstök svæði.... Við lesturinn verður ljóst að höfundar þessarar greinargerðar vilja fá viðurkenningu í löggjöf fyrir þeirri skoðun, að vernda beri allt Ísland í núverandi mynd á þeim forsendum að það sé „náttúrulegt eða hálf-náttúrulegt“, utan þéttbýlis og „lands sem er þaulræktað, svo sem tún, akrar eða skógræktarsvæði sem í hefur verið plantað framandi trjátegundum“. Skv. skýringunum þar teljast eyddir skógar (öðru nafni mólendi) hálf-náttúrulegir eða jafnvel náttúrulegir en ræktaðir skógar ekki, ef í þeim eru innfluttar trjátegundir. Ekki verður séð að mannshöndin hafi komið neitt minna að eyðingu upphaflegu skóganna og mótun mólendis en að ræktun nýrra skóga. Þá er ljóst að ræktaðir skógar með innfluttum trjátegundum eru búsvæði fjölda innlendra lifverutegunda. Er auðnutittlingur „ónáttúrulegur“ ef hann verpir í grenitré eða litunarmosi ef hann vex á berki alaskaaspar? Hvorki er samhljómur meðal fræðimanna né þjóðarinnar og engin sátt er um þær skýringar sem þarna koma fram á því hvað teljist náttúrulegt eða hálf-náttúrulegt og hvað ekki. Huglæg, einstaklingsbundin og fyrirvaralaus afstaða til þess, hvort tiltekið fyrirbæri flokkist til náttúru eða ónáttúru getur seint orðið grundvöllur lagasetningar.

F.h. Skógræktar ríkisins

Dr. Pröstur Eysteinnsson
Sviðsstjóri þjóðskóganna