

Umhverfissráðuneytið

Skuggasundi 1

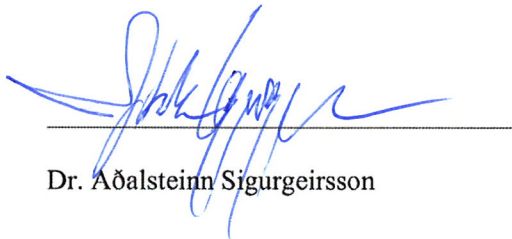
150 Reykjavík

postur@umhverfissraduneyti.is

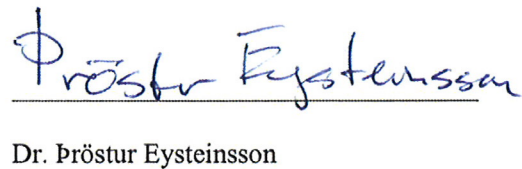
Mógilsá, 15. desember 2011

Efni: Umsögn Skógræktar ríkisins um skýrslu nefndar um endurskoðun náttúruverndarlaga („Náttúruvernd – Hvítbók um löggjöf til verndar náttúru Íslands“)

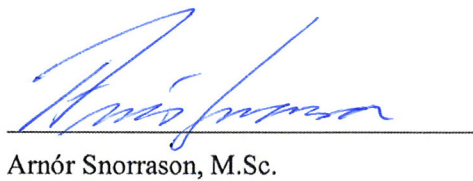
F.h. Skógræktar ríkisins



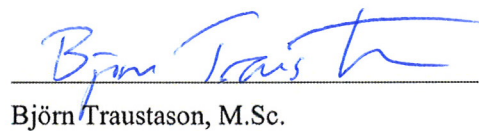
Dr. Aðalsteinn Sigurgeirsson



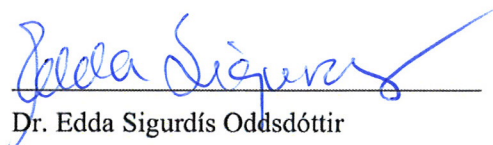
Dr. Þröstur Eysteinnsson



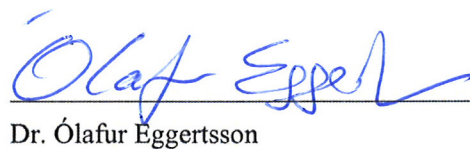
Arnór Snorrason, M.Sc.



Björn Traustason, M.Sc.



Dr. Edda Sigurðís Oddsdóttir



Dr. Ólafur Eggertsson

Efnisyfirlit

Formáli	2
Skilgreiningar á hugtökum	3
Árekstrar og samspil náttúruverndar og umhverfisverndar.....	5
Ógnir og fá tækifæri	6
Viðmiðun um 400 m hæð yfir sjó	10
Skógvernd.....	10
Eftirlit og vöktun skóga og gróðurs.....	11
Leiðrétting á rangfærslum um flatarmál skóglenda	11
Samanburður við önnur lönd.....	11
Landslagsáhrif skógræktar	12
Stjórnskipun náttúruverndarmála	12

Formáli

Fyrir hönd Skógræktar ríkisins (Sr) þökkum við undirrituð fyrir tækifæri til að veita umsögn um þessi skýrsludrög.

Sr fagnar því að umhverfisráðuneytið skuli gefa færi á opnu umsagnarferli vegna skýrslu nefndar á vegum ráðuneytisins um endurskoðun náttúruverndarlaga. Skýrslan er afar löng (477 bls.), málfar og stílbragð gott og textinn því hinn læsilegasti. Skýrslan er skreytt mörgum myndum af fáklæddu landslagi. En á skýrslunni eru að okkar mati svo stórir anmarkar, að miklum vafa er undirorpið hvort skýrslan nýtist að fullnustu til lagasetningar og stefnumótunar í náttúruvernd, eins og stefnt er að. Skemmst er frá því að segja, að Skógrækt ríkisins gerir verulegar athugasemdir við þann hluta framlagðrar skýrslu sem snýr að skógrækt, skóg- og gróðurvernd.

Þegar nefndin var skipuð af umhverfisráðherra haustið 2009, var áhersla lögð á að hún skyldi hafa *víðtækt samstarf* við hagsmunaaðila, almenning og sveitarfélög í starfi sínu. Því miður hefur lítið borið á „víðtæku samráði“ í starfi nefndarinnar, ef undan eru skilin umsagnarferli vegna frumvarpsdraga um breytingar á náttúruverndarlögum s.l. vetur og það umsagnarferli sem nú er að ljúka vegna álitsgerðar nefndarinnar. Starf nefndarinnar hefði gjarnan mátt vera opnara og gegnsærra, svo fanga hefði mátt víðara sjónarhorn í skýrslunni. Slíkt hefði verið hægt að gera með opnum málfundum um náttúruverndarlöggjöfina og með opinni umræðu á netinu. Sömuleiðis hefðu bréf, fundargerðir og umsagnir til nefndarinnar mátt vera aðgengilegar almenningi á netinu. Síðastliðinn vetur voru nefndinni sendar vel á annað hundrað umsagnir um drög að breytingum á náttúruverndarlögum. Þær umsagnir eru hvergi aðgengilegar almenningi og í skýrslunni er þeim athugasemdum gerð afar takmörkuð skil (sjá bls. 21-22 og bls 300).

Fyrir vikið eru þær hugmyndir og tillögur sem settar eru fram í skýrslunni því marki brenndar, að vera litaðar af þröngri sýn. Ennfremur eru augljós þau nánu tengsl milli atvinnu- og stofnanahagsmuna leiðandi höfunda skýrslunnar annarsvegar og þeirra tillagna um mótun lagakerfis og stofnanaskipulags sem settar eru fram í skýrslunni hinsvegar. Gerir þetta að verkum að tillögurnar verða ótrúverðugar. Í skýrslunni er mikið af óskýrum, villandi og þversagnakenndum málflutningi sem nánar verður vikið að síðar í þessari umsögn.

Þar sem skýrslan er enn opin til umsagnar, hefði umhverfisráðuneytið að okkar mati mátt bíða með að gefa skýrsluna út í jafn vönduðum búningi og raun ber vitni a.m.k. þar til ráðuneytið væri búíð að taka tillit til þeirra efnislegu athugasemda sem kallað er eftir, með opnu umsagnarferli.

Umrædd skýrsla nefndar um endurskoðun náttúruverndarlaga hefur hlotið nafngiftina „hvítbók“, væntanlega til samræmis við hugtakið “white paper” á ensku. Merking þessa hugtaks hefur ekki náð fótfestu í íslensku. Samkvæmt íslenskri orðabók merkir „hvítbók“: „bók sem ríkisstjórn gefur út til að skýra afstöðu sína til e-s tiltekens máls“. Wikipedia gefur hugtakinu afar rúma merkingu („*Hvítbók er opinber skýrsla eða handbók sem ætlað er að hjálpa til við að leysa vandamál. Hvítbækur eru notaðar til þess að upplýsa lesendur og hjálpa fólki að taka ákvarðanir, og er oft óskað eftir þeim og þær notaðar í stjórnámálum, við stefnumótun, í viðskiptum og á ýmsum tækisviðum. Hvítbækur eru einnig notaðar viðskiptalegum tilgangi, því tíðkast hefur að nota hugtakið yfir skjöl sem eru notuð af fyrirtækjum við markaðssetningu eða í sölustarfsemi*“). Sökum þessarar óljósu merkingar, verður í þessari umsögn ekki notast við orðið „hvítbók“ heldur verður jafnan vísað til „skýrslu nefndar um endurskoðun náttúruverndarlaga“ eða „skýrslu nefndarinnar“.

Segja má að meginstefin sem lesa má út úr skýrslunni séu af tvennum toga:

1. að náttúru Íslands stafi ógn af ýmsum hættum í komandi framtíð.
2. að lausnin sé að mestu fólgin í sameiningu stofnana.

Skilgreiningar á hugtökum

Í skýrslunni (kafla 11, „Hugtök“, bls. 163-175) er því haldið fram að náttúra Íslands hafi orðið fyrir tiltölulega litlu raski sé miðað við þéttbýl svæði Evrópu. Dulin forsenda hinnar lífsseigu tvíhyggju um tengsl mannsins (*Homo sapiens*) og „náttúru“, er sú að tilveran skiptist í tvo óskylda og ósamrýmanlega frumþætti: **mann og náttúru**. Ef við viðurkennum slíka frumspekilega tvíhyggju, a.m.k. í orði kveðnu, er í skýrslunni samt fólgin þversögn í því hvernig lýst er annarsvegar hvernig nær öllu birkiskóglendi á Íslandi var eytt eftir landnám og hinsvegar er talað sama land sem „upprunalegt“ og „náttúrulegt“ þrátt fyrir skóg-, gróður- og jarðvegseyðingu. Hvergi í skýrslunni eru „upprunaleg svæði“ skilgreind. eru það svæði sem voru upprunaleg við landnám, eða hvar liggur uppruninn (eða upprunaleikinn)?

Vísað er í heimspekinginn Pál Skúlason þar sem Páll bendir á að náttúran sé skapandi afl sem fari sínu fram í veruleikanum óháð manningnum (bls. 163). Þá er greint á milli villtrar náttúru og hálf-villtrar náttúru. Hér gefur nefndin sér að „*villt náttúra hafi ekki orðið fyrir merkjanlegum áhrifum af íhlotun mannsins og þar sem náttúrulegir ferlar ráða öllu eða mestu um byggingu og starfsemi vistkerfa. Til villtrar náttúru Íslands teljast öll svæði í óbyggðum hvort sem þar er sumarheit sauðfjár eða ekki, og svo svæði á láglandi þar sem beitarálag er lítið og önnur áhrif mannsins lítil sem engin*“ (bls. 163-164). Eins og áður hefur verið getið, felst í þessari túlkun nefndarinnar mótsögn í því hvað telst villt náttúra í ljósi þess hver áhrif mannsins hafa verið á gróðurfar landsins frá landnámi. Í skýrslunni er gert ráð fyrir að svæði á láglandi teljist til villtrar náttúru, hafi beitarálag verið lítið á síðustu árum. Það segir hins vegar ekkert um þá landnotkun sem þar hefur verið stunduð fram að þessu. Það að sama svæði hafi verið ofbeitt á öldum áður og þaulnýtt til viðartöku þannig að ásýnd, frjósemi og framleiðni landsins hafi hnignað frá fyrri tíð hefur ekkert vægi í skilgreiningu nefndarinnar á villtri náttúru.

Um hálf-villta náttúru er vísað „til náttúru þar sem þau ferli sem ráða mestu um byggingu og starfsemi vistkerfa mótast að hluta af beinni íhlutun og athöfnum mannsins en hún heldur engu að síður mörgum upprunalegum einkennum. [...] Hálf villt náttúra liggur einhvers staðar á milli upphaflegs, náttúrulegs vistkerfis og þaulræktaðs lands, svo sem kornakra. Miðað við þaulræktuð svæði einkennist hálf-villt náttúra af því að þær tegundir sem einkenndu upphafleg vistkerfi eru að hluta eða að miklu leyti til staðar, líffræðileg fjölbreytni er meiri og jarðvegseiginleikar, yfirbragð og starfsemi vistkerfisins er miklu minna mótað af íhlutun mannsins.“ (bls 164). Hér kemur hugtakið „upphaflegt“ við sögu, sem væntanlega hefur sömu merkingu og „upprunalegt“. Hvað átt er við með hugtakinu „upphaflegt vistkerfi“ er mjög óljóst þótt skilja eigi það sem eftirsóknarvert ástand. Ef átt er við stöðu vistkerfa við landnám liggja svæðin mitt á milli náttúrulegra birkiskóga og þaulnýtt lands á borð við kornakra. Það getur í sjálfu sér átt við um allt það svæði sem áður var vaxið birki við landnám. Mjög óljós aðgreining er milli hugtakanna *villt náttúra* og *hálf-villt náttúra* því ekki er tillit tekið til fyrri nýtingar. Það er mjög bagalegt þegar skilgreiningar og hugtök sem skýrslan grundvallast í meginatriðum á eru óskýrar eða beinlínis villandi. Enn verra er þó ef óskýr og villandi hugtök eiga síðan að mynda grunn að löggjöf. Nauðsynlegt er að endurskilgreina hugtökin *villt-náttúra* og *hálf-villt náttúra*. Í þeim skilgreiningum má ekki undanskilja áhrif beitar né annarra afleiðinga búsetu í landinu sem hafa haft og hafa enn mikil áhrif.. Villt náttúra hlýtur að teljast það land sem *ekki* hefur orðið fyrir áhrifum mannsins. Hálf-villt náttúra er þá það land sem hefur orðið fyrir minniháttar áhrifum af áhrifum mannsins, t.d. beittir birkiskógar og beitt óröskuð votlendi. **Land sem áður var birkiskógur en er nú tötrum klætt land með slitróttri gróðurþekju, alsett rofflekkjum þar sem jarðvegur er að skolast eða fjúka í burtu, getur hvorki talist til villtrar né hálf-villtrar náttúru.** Þá er lagt til að notkun hugtaksins upprunalegt/upphaflegt verði hætt þar sem það er mjög villandi. Náttúra Íslands hefur gengið í gegnum miklar breytingar (í jarðsögunni eða frá landnámi) og því mjög óljóst hvert hið upprunalega ástand var (er, eða ætti að vera).

Allir skógar eru í sjálfu sér „náttúrlegir“ burtséð frá uppruna trjánna eða hvernig þeir skógar urðu til. En varðandi skilgreiningar á skóglendi sem telst náttúrulegt eða ekki þá eru þær skilgreiningar sem notaðar eru hjá Skógrækt ríkisins og víða í heiminum mjög skýrar. Samkvæmt þeim skilgreiningum teljast birkiskógar og birkikjarr sem eru leifar af upprunalegu birkilendi eða sjálfsáning frá þeim *náttúrulegir*, þ.e. það birki sem ekki hefur verið gróðursett *eru villtir (náttúrlegir) skógar*. Hins vegar er gróðursett skóglendi *ræktaðir skógar* og á það einnig við um gróðursett birki. Þess miskilnings virðist gæta hjá skýrsluhöfundum að tegundin birki sé „náttúruleg“, óháð því hvort hún sé gróðursett eða ekki. Í skýrslunni er sagt að skógræktarsvæði þar sem innlendar tegundir eru notaðar séu „náttúruleg“ en svæði þar sem innfluttar tegundir eru notaðar teljist „þaulræktun“ og eru í skýrslunni kallaðar „plantekrur“. Hafa verður í huga að nánast allt gróðursett birki á Íslandi er aðflutt, þ.e. ekki upprunnið á því landssvæði sem það er gróðursett á, heldur er það upprunnið úr Bæjarstaðarskógi og hefur verið flutt þaðan til annarra landshluta.

Skýrsluhöfundar skilja „náttúruleg skóglendi“ frá „þaulræktuðum plantekrum“ einungis á grundvelli uppruna erfðaefnis. Það er vandséð hvernig uppruni eða þjóðerni erfðaefnis getur haft áhrif á hvort eitthvað sé náttúrulegt eða ekki, í og með af því að trén sjálf eru aðeins brot af öllum lífverutegundum skógarvistkerfisins.

Í sumum köflum bókarinnar er lagt töluvert rými í að skýra orðanotkun um náttúruvernd og er það vel. Samt sem áður er orðanotkun sem gripið er til oft á tíðum ekki lýsandi fyrir hugtakið sem það á að lýsa og í sumum tilvikum hreint út sagt villandi. T.d. að kalla svæði sem eru lítt eða ógróin (með gróðurþekju undir 10%) *bersvæðisgróður* er afar villandi. Bersvæði er skyv.

orðabók Menningarsjóðs skjóllaust svæði, svæði opið í allar áttir. Bersvæði getur því verið fullgróið. Ástæðulaust er að grípa til skrauthvarfa til þess að lýsa náttúruferjum. Því má ekki kalla hlutina réttum nöfnum þ.e.a.s. tala um *lítt* eða *ógróin svæði* og þá kalla svæði eftir jarðmyndun yfirborðsins s.s. lítt gróið hraun, ógróinn sandur osfr.

Annað dæmi um villandi orðalag eru *ósnortin víðerni*. Í skýrslunni er þó bent á eins og sýnt hefur verið fram á að miðhálandi Íslands, sem er uppistaðan þess svæðis sem skilgreint hefur verið sem ósnortið víðerni, er fjarri því að vera eins ósnortið og sumir vilja vera láta. Stórir hlutar þess hafa verið grónir heiðagróðri (lynglendi) sem þurfti undan að láta vegna ósjálfbærrar landnýtingar (t.d. beitar og hrísriks fyrri alda). Meira að segja sumir hlutar þessa lands sem nú eru auðnir og skilgreind eru sem ósnortin víðerni voru vaxnir birkiskógi um og eftir landnám. Vitna um það kolagrafir sem fundist hafa á slíkum svæðum svo sem á Haukadalsheiði. Af hverju ekki að vera heiðarleg og kalla hlutina sínum réttu nöfnum? Hálandi Íslands er vel hægt að kalla óbyggðir og löng hefði fyrir því í íslensku máli. Ógrónar óbyggðir geta að sjálfsögðu haft aðdráttarafl fyrir ferðamenn - en ósnortnar eru þær ekki.

Árekstrar og samspil náttúruverndar og umhverfisverndar

Hvergi í skýrslunni er tekið á samspili náttúruverndar og hnattrænni umhverfisvernd. Ekki er t.d. fjallað um þá staðreynd að náttúruvernd getur verið í andstöðu eða mótsögn við umhverfisvernd. Það verður ekki fram hjá því horft að náttúruvernd er eitt form landnýtingar sem getur verið í samkeppni um land við aðra landnýtingu. Eftir því sem meira af landi er tekið undir náttúruvernd eykst álag á annað land sem nýta á undir starfsemi mannsins s.s. matvæla- og hráefnaframleiðslu, orkunýtingu og byggð. Álagið getur leitt til ofnýtingar sem ekki er sjálfbær. Vistvæn ræktun krefst til að mynda meira landrýmis en ósjálfbær þaulræktun. Gjá hefur skapast á síðustu áratugum á milli þróaðra ríkja sem taka meira og meira af landsvæðum undir náttúruvernd á meðan vanþróuð ríki þurfa að auka á ósjálfbæra auðlindanýtingu sína. Sem sagt: ósjálfbærni með tilheyrandi rányrkju og mengun er flutt út („útvistuð“) til vaxandi iðnvelda þriðja heimsins..

Þessir árekstrar milli náttúruverndar og umhverfisverndar eru líka fyrir hendi þegar horft er á fótspor mannsins hvað varðar losun kolefnis. Ferðaþjónusta sem byggir á aðsókn að náttúruverndarsvæðum veldur aukinni losun gróðurhúsalofttegunda vegna samgangna, þar sem mikil losun fylgir ferðamannaíðnaði ekki síst ef þeir eru að koma langt að.

Varðandi endurheimt fyrra gróðurfars geta líka orðið árekstrar við aðra þætti náttúruverndar. Ýmsir fuglastofnar hafa búsvæði sín á skóglausu mólendi sem vaxið var birkiskógi við landnám. Við endurheimt birkiskóga hrekjast þessar fuglategundir í burtu og geta stofnar þeirra dregist saman vegna endurheimtar „upprunalegs gróðurfars“. Slíkir árekstrar í náttúruvernd þurfa að vera upp á borðinu og þá þarf að greina. Endurheimt gróðurs og vernd jarðminja (jarðfræðilegrar fjölbreytni) geta líka verið náttúruverndaraðgerðir sem ekki fara saman.

Það þarf að skýra betur hvers vegna vernda beri land eins og það er í dag. Í sumum tilvikum gætu legið þar að baki einhverskonar náttúruverndarsjónarmið en í sumum tilvikum aðrir sértækari hagsmunir, svo sem hagsmunir ferðaþjónustu eða útivistar. Menn eiga að ræða það hispurlaust hvort t.d. eigi að vernda manngerðar auðnir til þess að fullnægja hagsmunum ferðaþjónustufyrirtækja. Manngerðar auðnir geta trauðla verið „verndaðar“ af náttúruverndarsjónarmiðum.

Ógnir og fá tækifæri

Annað af meginstefjum skýrslunar eru ógnir sem skýrsluhöfundar álíta að muni steðja að íslenskri náttúru í framtíðinni og telja þær helstar vera „framandi ágengar tegundir“ (sjá kafla 17., *Framandi tegundir*, bls. 277-303). Sú vitneskja liggur fyrir að miklar breytingar hafa orðið á gróðri og jarðvegi landsins frá landnámi. Þar er hlutur mannsins afar stór þar sem hann kom af stað ferli sem reynst hefur erfitt að stöðva. Lykilþættir í þessu ferli eru (a) eyðing skóga og (b) búfjárbætur. Í dag eru svæði á Íslandi beitt sem ekki þola beit, það sýndi m.a. skýrslan um Jarðvegsrof á Íslandi (1997)¹. Búfjárbætur ein og sér er sú landnýting sem hefur langmest vægi í að viðhalda því ferli sem maðurinn kom af stað eftir landnám. Það að varpa fram tilgátum í skýrslunni um hugsanlegar ógnir við náttúru Íslands missir marks þegar í sama texta er ekki tekið á því sem raunverulega og augljóslega skiptir máli. Í skýrslunni er m.a. fjallað um „alvarlegustu ógnina“ við náttúru landsins að mati skýrsluhöfunda, sem þeir telja felast í útbreiðslu ágengra plöntutegunda. Í skýrslunni er vikið að því að erfitt geti reynst að stöðva útbreiðslu plöntutegunda og að þær geti útrýmt innlendum stofnum staðbundið. Með skógareyðingu og búfjárbætur var m.a. innlendum stofnum tegunda og heilu vistkerfunum gjöreytt á gríðarlega stórum svæðum, þ.e. náttúrulegum birkiskóglendum, víðimýrum á láglandi og víðitúndru hálandisins. Sú mögulega ógn sem stafar af framandi plöntutegundum er hjóm eitt samanborið við eyðinguna af völdum ósjálfbærrar landnýtingar sem – vel að merkja – er enn stunduð hér af kappi.

„Framandi ágengar tegundir“ eru skýrsluhöfundum afar hugstæðar enda telja þeir þær vera „alvarlegustu ógnun við flóru landsins“ (Sjá kafla 3.2.2. Lífverur; Ástand og Ógnir, á bls. 46).

Hugtakið *framandi ágeng lífvera* er vart hægt að koma á nokkrum vitrænum böndum. Í tilliti gróðurvistfræði er hér mikil einföldun á ferðinni. Í meginatriðum er framvinda háð fjölmörgum breytum. Þannig getur lífvera fært út kvíarnar, aukið kyn sitt og breiðst út á einu tímasteiði en lotið í gras og hnignað á öðru. En allar lífverur hafa hæfileika til að fjölga sér, ella væru þær allar löngu útdauðar. Skilgreining á því hvort lífvera sé „ágeng“ er því háð huglægu mati hvers og eins og slík skilgreining styðst lítt við viðurkennd vísindi. Þegar þeirri skoðun er haldið á lofti að „ágengar, framandi tegundir“ séu „skaðlegar“, er nauðsynlegt að spyrja á móti: „**Skaðlegar hverjum?**“. Sjúkdómar valda vissulega skaða á heilsu manna og skaðvaldar spilla uppskeru, t.d. í landbúnaði. Lengi hefur ríkt skilningur í flestum ríkjum á nauðsyn þess að bregðast við ógn af völdum vágesta af þessum toga með landslögum sem opinberar stjórnsýslustofnanir hafa síðan auðveldlega getað fylgt eftir. En hugtakið „skaði á umhverfi“ eða „ógn við líffræðilega fjölbreytni“ eða „lífvera sem ógnar með því að hafa *veruleg áhrif á lífríkið*“ hefur aftur á móti enga stöðu í löggjöf, enga merkingu í viðurkenndum vísindum, og engan skýran grundvöll í orðræðunni í þjóðfélaginu. Þegar staðhæft er að ágengar, framandi tegundir „ógni líffræðilegri fjölbreytni“ og því sé brýnt að grípa til lagasetningar og stjórnvaldsaðgerða sem miði að því að uppræta slíkan skaðvald, styðst ógnin eða skaðsemin því aðeins við gildishlaðnar skilgreiningar og boðvald. Hugtak sem hefur jafn veika skírskotun til tíma eða ytri aðstæðna er ónothæft í lagatexta. Það sem kemur á eftir er jafn óáþreifanlegt, þ.e.a.s. „ógnar líffræðilegri fjölbreytni“. Hvað er það sem **ógnar líffræðilegri fjölbreytni** ? Eru það þær lífverur sem hafa *veruleg áhrif á lífríkið*? Íslenskt birki sem sáir sér út í mólendi (líkt og nú gerist víða um land við beitarríðun) breytir um leið í grundvallaratriðum tegundasamsetningu lífríkisins og hefur *veruleg áhrif á lífríkið*. Ljósáhrif plöntur hverfa og mófuglum fækkar. Er íslenskt birki þá ógn við líffræðilega fjölbreytni og þá, um leið, *ógn við íslenskt lífríki*? Spyrja má hvort, í hvaða vistkerfi sem er, sé

¹ <http://www.rala.is/kvasir/>

ekki að finna fjölmargar lífverur sem ógni líffræðilegri fjölbreytni, aðeins í mismunandi mæli?

Framarlega í skýrslu nefndarinnar (bls. 89-95) er vísað til skuldbindinga Íslands gagnvart ýmsum alþjóðlegum sáttmálum og samningum. Þar er eðlilega getið samnings Sameinuðu þjóðanna um líffræðilega fjölbreytni (CBD). Það sætir hins vegar furðu að hvergi í texta skýrslunnar skuli vera vikið að skuldbindingum Íslands gagnvart tveimur öðrum sáttmálum S.Þ., s.s. loftslagssáttmálanum og sáttmálanum um varnir gegn eyðimerkurnyndun, en þessir sáttmálar ættu eðlilega vera framarlega í lista yfir sáttmála sem fælu í sér þjóðréttarlegar skuldbindingar Íslands. Tómlæti skýrsluhöfunda gagnvart þessum tveimur sáttmálum vekur furðu. Í kafla 17.3 (bls. 286-288) er einnig að finna lista fyrir alþjóðlega sáttmála sem skírskota til framandi tegunda. Þar er aftur getið samningsins um líffræðilega fjölbreytni og þar fjallað nokkuð ýtarlega um samstarfsverkefni nokkurra sérfræðinga í N-Evrópu (NOBANIS) sem miðar að því að búa til gagnagrunna um framandi tegundir. Af samhenginu mætti ráða að þetta norður-evrópska sérfræðingasamstarfsverkefni væri meðal alþjóðlegra skuldbindingu sem Ísland hefði undirgengist og myndaði eina af meginreglum umhverfisréttar.

Á bls 302 í skýrslunni stendur: „Nefndin telur að ákveðins misskilnings gæti um tilgang þeirra breytinga sem hún leggur til á 41. gr. nvl. en einhverjir hafa litið svo á að tillögur nefndarinnar feli í sér altækt bann við því að nota aðrar plöntur til ræktunar en þær sem birtar eru í Flóru Íslands frá 1948. Sá misskilningur kann að skýrast af því að þegar tillögurnar voru kynntar var ekki búið að birta reglugerð nr. 398/2011, um breytingu á reglugerð nr. 583/2000, um innflutning, ræktun og dreifingu útlendra plöntutegunda, en þar er birtur heildarlisti yfir 438 innlendar plöntutegundir sem teljast til íslensku flórunnar. Meðal þeirra eru margar af þeim hefðbundnu plöntum sem nýttar eru til skógræktar.“

Þær tegundir sem taldar eru upp í reglugerðinni og með góðum vilja mætti segja að nýttar séu til skógræktar (eru a.m.k. „trjákenndar“) eru:

- 159. *Salix arctica* Pall. – Fjallavíðir.
- 160. *Salix lanata* L. – Loðvíðir.
- 161. *Salix herbacea* L. – Grasvíðir.
- 162. *Salix phylicifolia* L. – Gulvíðir.
- 163. *Populus tremula* L. – Blæösp.
- 164. *Betula nana* L. – Fjalldrapi.
- 165. *Betula pubescens* Ehrh. – Birki.
- 265. *Sorbus aucuparia* L. – Reynir.

Árið 2010 voru afhentar ríflega 4,5 milljónir plantna úr helstu gróðrastöðvum. Af þeim var meira en 30% birki, um 24% var sitkagreni, tæplega 14% stafafura, ríflega 13% var rússalerki og rúmlega 4% alaskaösp. Af þessum fimm helstu tegundum sem nýttar eru til skógræktar í dag, er eingöngu birki á lista í *Reglugerð nr 398/2011 um breytingu á reglugerð nr 583/2000 um innflutning, ræktun og dreifingu útlendra plöntutegunda*. Í ljósi þess er í besta falli hæpið að halda því fram að margar af þeim hefðbundnu plöntum sem nýttar séu til skógræktar séu komnar á listann.

Rétt er að vekja athygli á og ítreka að ólíkt mörgum öðrum plöntutegundum er tiltölulega einfalt að stemma stigu við útbreiðslu trjátegunda. Í ljósi þess að forfeðrum okkar tókst að útrýma stærstum hluta þeirra skóga sem þöktu landið við landnám með litlum og frumstæðum tækjakosti, ætti nútímamanninum ekki að verða skotaskuld úr því að fella tré, komi í ljós að þau hafi neikvæð áhrif á umhverfi sitt.

Í kafla 17.6.4. („Rökstuðningur nefndar um endurskoðun náttúruverndarlaga“, bls 303) stendur: „*Meðal stofnana umhverfissráðuneytisins eru sérfræðistofnanir á ýmsum sviðum, t. a. m. Náttúrufræðistofnun Íslands sem skal lögum samkvæmt stunda undirstöðurannsóknir og annast skipulega heimildaöflun um náttúru Íslands. Hlutverk stofnunarinnar felst því einkum í rannsóknum, ráðgjöf og gerð umsagna og tillagna. Náttúrufræðistofnun Íslands býr yfir víðtækri þekkingu um og heildarsýn yfir íslenska náttúru. Hér má einnig nefna Landgræðslu ríkisins þar sem fyrir hendi er mikil þekking á jarðvegs- og gróðureyðingu sem og endurheimt landgæða og gróðurvernd. Innan þessara stofnana ráðuneytisins er að finna vísindamenn sem eru hvað best til þess fallnir að færa fram faglegar og vísindalegar forsendur fyrir því hvaða tegundir beri að leyfa og hvar og hvenær sýna þurfi aðgæslu, t.d. með því að banna innflutning eða dreifingu lífvera. Fær nefndin ekki séð að sérfræðinganefnd sé betur til þess fallin að bera fram fagleg og vísindaleg rök fyrir því hvaða tegundir teljist framandi og ágengar en það fagfólk sem er að finna hjá stofnunum umhverfissráðuneytisins.*“

Í þessum rökstuðningi skýrsluhöfunda er lögð til grundvallarbreyting á því vinnulagi sem verið hefur varðandi innflutning framandi og ágengra lífvera. Það eru einkum tvær ástæður sem skýrsluhöfundar nefna fyrir því að leggja niður Sérfræðinganefndina:

1. „*Sérfræðinganefnd er ekki betur til þess falin að bera fram fagleg og vísindaleg rök fyrir því hvaða tegundir teljast framandi og ágengar en það fagfólk sem er að finna hjá stofnunum umhverfissráðuneytis, í þessu tilfalli eru sérstaklega tilnefndar tvær stofnanir NÍ og Landgræðsla ríkisins*“ (bls 303).

Án þess að gert sé lítið úr þeim ágætu vísindamönnum sem vinna hjá tveimur ofangreindum stofnunum eða öðrum stofnunum umhverfissráðuneytisins er það alveg ljóst að þekking á íslensku lífríki leynist víðar í hinu íslenska fræðasamfélagi en innan umhverfissráðuneytis. Nægir þar að nefna Matvælastofnun, Háskóla Íslands og Landbúnaðarháskóla auk Skógræktar ríkisins, sem nefndarmenn kjósa einhverra hluta vegna ekki að nefna sem þekkingarstofnun umhverfissráðuneytisins. Í ljósi þess að nefndin tekur undir þær athugasemdir sem bárust að efla þurfi eftirlit með innflutningi á lífverum er undarlegt að ætla að útiloka aðkomu stofnana sem hafa hingað til sinnt inn- og útflutningseftirliti.

2. „*Núverandi fyrirkomulag með skipan Sérfræðinganefndar hafi ekki reynst skilvirkt*“ (bls. 301).

Að vissu leyti má taka undir þessa gagnrýni á Sérfræðinganefndina, einkum þegar kemur að því að skila af sér A og B listum. Hins vegar á „óskilvirknin“ sér skýringar, t.d.:

- a. Innan sérfræðinganefndar sitja fulltrúar nokkurra stofnanna, sem hafa mismunandi sýn á hvernig við viljum nýta okkur íslenska náttúru og því hversu ströng innflutningshöft eigi að vera. Persónulegar skoðanir geta einnig haft áhrif á það hvað telja beri meðalhóf. Eflaust mætti flýta fyrir afgreiðslu (=auka

skilvirkni) nefndarinnar með því að skipa fulltrúa eingöngu tveggja stofnanna en slíkt myndi skapa einsleitari skoðanir og auðvelda alla vinnu til muna. Hins vegar myndi það skapa mikla úlfúð meðal annarra aðila í þjóðfélaginu.

- b. Engu fjármagni er veitt í gerð þessara lista, heldur er til þess ætlast að stofnanir vinni þetta án nokkurrar utanaðkomandi aðstoðar sem hefur reynt erfitt, sérstaklega í ljósi þess að flestar stofnanir ríkisins hafa undanfarin ár þurft að þola niðurskurð án þess að dregið hafi úr verkefnum. Ekki fæst séð að þetta komi til með að breytast þótt verkefnið verði fært til tveggja stofnana.

Það er eftirtektarvert, sérstaklega þegar horft er á frá hvaða stofnanir umhverfisráðuneytisins áttu fulltrúa í nefndinni, að í allri umræðu um eftirlit í skýrslunni eru eingöngu þrjár stofnanir tilgreindar: Náttúrufræðistofnun Íslands, Umhverfisstofnun og Landgræðsla ríkisins. Aðrar stofnanir, hvort heldur innan eða utan umhverfisráðuneytis, eru ekki tilgreindar frekar en að þær væru ekki til.

Þar sem kafli 17.6 („Frumvarp til laga um breytingar á náttúruverndarlögum“) er að miklu leyti varnarræða og réttlæting nefndarinnar fyrir þeim texta sem sama nefnd samdi sem „drög að frumvarpi til laga um breytingu á lögum um náttúruvernd nr. 44/1999, með síðari breytingum“ sér Skógrækt ríkisins ekki ástæðu til annars en að vísa í umsögn Skógræktar ríkisins um þessi frumvarpsdrög (Viðauki I).

Í mörgum öðrum köflum skýrslunnar er löngu máli eytt í umfjöllun um framandi ágengar tegundir. Á bls. 52 er því haldið blákalt fram að alaskalúpínan sé mesti vágstur í lífríki Íslands, án þess að vitnað sé til nokkurra haldgóðra, vísindalegra heimilda. Hver dæmir um hvort að lúpínan sé meiri vágstur en snarrót, skógarkerfill og bjarnarkló? Eða hvort lífríki Íslands stafi yfirhöfuð ógn af nýbúum í flórinni? Hve mikið hefur flatamál lúpínu aukist síðan 1990? Það virðist sem slíkt hafi alls ekki verið kannað. Að hve miklu leyti dreifist hún sjálf eða hefur hún verið flutt á ný svæði, til uppgræðslu? Það hefur heldur ekki verið kannað. Mikilvægt er að kortleggja útbreiðslu þessara tegunda þannig að hægt sé að fylgjast með breytingum á útbreiðslu þeirra. Á þann hátt er hægt að bregðast við hinni meintu ógn.

Að nota 10 x 10 km reiti sem einingar til að áætla aukna útbreiðslu tegundar eins og vitnað er í skýrslunni er mjög misvísandi og villandi framsetning. Með þeirri framsetningu væri auðvelt að halda því fram að ýmsar tegundir plantna sem eingöngu eru ræktaðar í görðum séu útbreiddar um öll byggð ból á landinu.

Varðandi þá ógn sem felst í útbreiðslu plöntutegunda, þá er það í verkahring ýmissa stofnana að vakta náttúru Íslands. Sr vaktar útbreiðslu ræktaðra og villtra skóga Íslands í landfræðilegum gagnagrunni. Gagnagrunnurinn er uppfærður með nýjum upplýsingum á hverju ári.

Skýrsluhöfundar benda einnig á að loftslagsbreytingar muni leiða til umtalsverðra breytinga á útbreiðslu plantna. Telja þeir þær breytingar til ógna. Nú er það þannig að íslensk náttúra hefur gengið í gegnum miklar breytingar á Nútíma (frá lokum síðusta kuldaskiðs ísaldar) og öðrum skeiðum jarðsögunnar. Á Nútíma hafa birkiskógar breiðst út og dregist saman í takt við loftslagsbreytingar og útbreiðsla votlendis breyst sömuleiðis. Sú hlýnun loftslags sem nú á sér stað mun á sama hátt breyta útbreiðslu tegunda, líklegt er að birkiskóglendi muni breiðast út ofar í landið en áður og þar með koma í stað lágvaxnari tegunda sem þar voru fyrir. Í

skýrslunni eru þessar breytingar taldar ógn, sérstaklega hvað varðar háfjallategundir. Er skoðun skýrsluhöfunda að uppgræðsla lands á hálendinu vegna loftslagsbreytinga sé af hinu illa; vá sem sporna verður við? Ef svo er þá skýtur það skökku við þar sem hlýnun loftslags gæti reynst mikilvægur þáttur í endurheimt birkiskóganna sem og endurheimt gróðurlenda á hálendi Íslands.

Viðmiðun um 400 m hæð yfir sjó

Í skýrslunni er frá því sagt að öll ræktun framandi tegunda sé bönnuð ofan 400 m hæðar yfir sjó, skv. reglugerð (bls. 49). Ekki eru gerðar athugasemdir við að notuð séu einhver viðmið, en nú liggur fyrir þekking og gagnabankar sem gera það kleift að afmarka svæði þar sem teknir eru með í reikninginn staðbundnir og landshlutabundnir þættir. Þá þekkingu væri hægt að nota til að taka upplýstar ákvarðanir um mörk ræktunarsvæða tegunda. Á sumum stöðum gætu þau legið undir 400 m hæð, annars staðar yfir 400 m hæð; allt fer það eftir aðstæðum á hverjum stað.

Skógvernd

Það kemur á óvart að hvergi í skýrslunni er minnst á skógverndarstarf Skógræktar ríkisins (Sr) sem staðið hefur í meira en heila öld og þátt skógræktarlaga í verndun skóga á Íslandi. *Lög um skógrækt og varnir gegn uppblæstri lands* frá árinu 1907 eru fyrstu náttúruverndarlög sem sett voru hér landi og ótrúlegt að það hafi farið framhjá nefndinni við skrif skýrslunnar.

Á fyrstu árum Sr stóð stofnunin fyrir friðun helstu skógarleifa á Íslandi. Vaglaskógur og Hallormstaðaskógur voru friðaðir fyrir beit í byrjun síðustu aldar og síðar fylgdi Þórsmörk í kjölfarið. Fjölmörg önnur skógarsvæði voru friðuð annaðhvort á vegum Sr eða skógræktarfélaganna í landinu á síðustu öld. Ljóst er að margir af þessum skógum hefðu eyðst alfarið hefði ekki komið til beitarfriðunar þeirra. Á einni öld hafa þeir síðan náð að endurnýja sig og eldri uppdrættir sýna að þeir hafa í mörgum tilvikum margfaldast að stærð. Þessir birkiskógar ásamt ýmsum ræktuðum skógum eru með vinsælustu útivistar- og ferðamannastöðum á Íslandi, ekki síst meðal landsmanna sjálfra.

Það hefur verið gagnrýnt að í villtum birkiskógum var um tíma stunduð skógrækt með aðfluttum trjátegundum. M.a. kemur þessi gagnrýni fram í skýrslunni. Nýleg úttekt sýnir að einungis 3,5% villtra skóglenda hafa verið tekin undir ræktun aðfluttra tegunda á sínum tíma. Liðnir eru áratugir síðan hætt var allri gróðursetningu í villt birkiskóglendi Sr. Hjá landshlutaverkefnum í skógrækt er markviss stefna að gróðursetja ekki innan villtra birkiskóga, sem og ræsa fram votlendi fyrir skógrækt, sbr. *Skógrækt í sátt við umhverfið*².

Undir forystu Sr hafa verið gerðar tvær úttektir á villtum birkiskógum á Íslandi. Fyrsta úttektin fór fram á árunum 1972-75 og sú seinni 1987-91. Um þessar mundir er verið að vinna að þriðju úttektinni á birkiskógunum og er lokið úrtaksmælingum á 210 mæliflötum sem dreift er eftir kerfislægu mati um allt land. Þessi fletir eru fastir vöktunarfletir og áætlað að heimsækja þá með 10 ára millibili til að fylgjast með vexti og breytingum sem verða á vistkerfinu. Að auki var hafist handa við endurkortlagningu á öllu náttúrulegu birkilendi árið

² http://www.skog.is/index.php?option=com_content&view=article&id=145&Itemid=100036

2010 þar sem við höfum orðið vör við töluverðar breytingar á útbreiðslu birkis. Áætlað er að ljúka þeirri kortlagningu árið 2014.

Í kafla 3.2.3 (Vistkerfi) á bls. 52-53 er fjallað um birkiskóga sem eru einu „upprunalegu“ (miðað við landnám manna) skóglendin á Íslandi. Nefndin ráðfærði sig ekki við Sr þrátt fyrir að Sr hafi skv. lögum eftirlit og umsjón með þeim birkiskógum og rækir það hlutverk eins og áður hefur verið nefnt.

Samkvæmt nefndinni eru helstu ógnir sem steðja að íslenskum birkiskógum talin vera mannvirkjagerð, t.d. vegna vegagerðar og frístundabyggðar, ræktun, t.d. með plöntun innfluttra trjáa í náttúrulega skóga, búfjárbætur og hnattrænar loftslagsbreytingar, ef þeim fylgja t.d. fleiri meindýr. Gróðursetning innfluttra trjátegunda í villta skóga er löngu aflögð (Sjá umfjöllum þ.a.l. hér ofar). Sr fylgist grannt með mannvirkjagerð og að flatarmáli til hefur hún að svo komnu í afar takmörkuðum mæli skert flatarmál birkiskóga. Birkiskógar hafa að sönnu verið vinsælir til frístundabyggða, en skv. landfræðilegri greiningu Sr. á skörun birkiskóga, landfræðilegum þekjum yfir staðsetningu sumarhúsa og svæða sem eru skilgreind sem sumarhúsabyggðir hafa að hámarki 1,8 % af villtum skógum á Íslandi farið undir sumarhúsabyggð.

Að mati Sr. eru helstu ógnir sem steðja að villtum birkiskógum samþætt áhrif beitar og loftslagsbreytinga. Tryggja þyrfti, með friðun, að birkiskógar geti endurnýjað sig og breiðst út eftir öruggum leiðum (brúm) upp á hálendi Íslands þar þeir myndu dafna vel í ört hlýnandi veðurfari loftslagsbreytinga.

Eftirlit og vöktun skóga og gróðurs

Gefið er í skín að Skógrækt ríkisins (og einnig Landgræðsla ríkisins (Lr)) sinni ekki eftirlitshlutverki sínu (sjá kafla 22.8.2; *Eftirlit með meðferð gróðurs og skóga* á bls. 407-408). Hið rétta er, að báðar stofnanir rækja hlutverk sitt af kostgæfni. M.a. er í gangi markvisst starf á vegum Sr í samvinnu við Skipulagsstofnun þar sem fylgst er með skipulagsskyldum framkvæmdum sem leitt geta til eyðingu skógar.

Í kafla 22.3 (bls 395) um vöktun hefur skýrsluhöfundum láðst að gera grein fyrir þeirri vöktun sem á sér stað hjá Sr á villtum og ræktuðum skógum á Íslandi, þar sem fylgst er með ástandi, vexti, gróðurfari og útbreiðslu skóglenda á Íslandi (Sjá umfjöllun hér að ofan; um úttektir og vöktun). Sama er að segja um Lr en þar eru landgræðslusvæði vöktuð á kerfisbundin hátt.

Leiðrétting á rangfærslum um flatarmál skóglenda

Í kafla 3.2.3 – *Vistkerfi* - bls. 49-50 er fjallað um flatarmál birkiskóga og birkikjarrs á Íslandi. Flatarmál birkiskóga er skráð rúmum 8.000 ha og þar af verði um 5.000 ha að birkiskógi yfir 2m á hæð. Þarna hefur skýrsluhöfundum láðst að bæta við einu núlli, en samt kemur fram að 8.000 ha séu 0,8% af flatarmáli landsins. Það er flestum kunnugt að 80.000 ha eru 0,8% af flatarmáli landsins.

Samanburður við önnur lönd

Þegar verið er að bera saman náttúrufar á Íslandi við náttúrufar annarsstaðar í heiminum er samanburðurinn mjög einhæfur. Virðist sem eina samanburðarsvæðið við strjálbýl eða óbyggð svæði Íslands séu þéttbýlustu svæði Evrópu. Um hvaða svæði er verið að ræða er ekki

tiltekið nánar og heldur er ekki reynt að gera neinn tölulegan samanburð hvað varðar t.d. fjölda og stærð svæða í Evrópu sem flokkast geta sem óbyggð víðerni eða *Wilderness areas*. Það er öllum ljóst að Evrópa er mjög misþéttbýl heimsálfa og á ýmsum stöðum í Evrópu finnast miklu mun stærri svæði sem teljast óbyggðir og þar að auki „ósner“ (t.d. í norðvestur Rússlandi) eða a.m.k. minna snortin en lunginn af yfirborði Íslands. Það sama er ekki hægt að segja um þó nokkurn hluta þeirra svæða sem kölluð er óbyggð víðerni hér á landi og flokkað er sem *Wilderness area*.

Landslagsáhrif skógræktar

Í kafla 3.5 um „landslag og víðerni“ er lýst breytingum á ásýnd landsins frá landnámi og því haldið fram að „*ásýnd landsins hafi hugsanlega breyst mest á tveimur tímabilum. Hið fyrra var á fyrstu öldum Íslandsbyggðar þegar skógi og kjarri var eytt og landið varð að mestu skóglaut (þótt það kunnir að hafa gerst á nokkuð mismunandi tíma á ólíkum stöðum á landinu). Síðari breytingin er framræsla votlendis frá miðri 20. öld. Það má ef til vill til sanns vegar færa að framræsluskurðir séu, ásamt gaddavírsgirðingum, helsta birtingarmynd íslensks búsetulandslags. Talsvert af framræstu votlendi hefur ekki verið tekið til frekari ræktunar en enn sem komið er hefur aðeins verið reynt að endurheimta mjög lítinn hluta slíks lands. Nú, í byrjun 21. aldar, gæti verið að hefjast þriðja tímabil ásýndarbreytinga í íslensku landslagi með útbreiðslu nýrra plöntutegunda, einkum barrtrjáa og lúpínu.*“

Þetta er satt best að segja afar skrýtin fullyrðing í ljósi þess hve barrtré og lúpína þekja óverulegt flatarmál af landinu. Þarna er verið að bera sama landslagsbreytingar sem að flatarmáli eru á gerólíkum skala. Skógar þöktu um 28.000 km², framræsla er allt að 3.900 km², barrtrjáaskógrækt er um 200 km².

Að mati Sr verður mesta ásýndarbreyting lands á þessari öld vegna aukinnar útbreiðslu birkiskóga - ef rétt verður á málum haldið.

Stjórnskipun náttúruverndarmála

Í kafla 21 („*Stjórnvöld náttúruverndarmála*“) er fjallað um stjórnskipun og stofnanir náttúruverndarmála. Það er áleitin spurning hvort nefndin hafi hér farið fram úr sjálfri sér og tekið sér umboð langt út fyrir þann ramma sem starfi nefndarinnar var sett af ráðherra.

Í kaflanum er töluvert um mótsagnakenndar yfirlýsingar sem benda til þess að skort hafi á samstöðu um þetta atriði innan nefndarinnar. Dæmi um þetta er að finna í inngangi kafla 21.5 („Niðurstaða nefndarinnar um stofnanaskipulag“). Þar er talað um að efla þurfi tengsl milli rannsókna og annarrar þekkingaröflunar annars vegar og ákvarðanatöku og stjórnunar hins vegar. Seinna er (sjá 21.5.3.) aðgreining rannsókna og stjórnsýslu talin brýnasta nauðsyn.

Mjög skiptar skoðanir voru í nefndinni um hvort sameining margra stjórnsýslustofnana umhverfisráðuneytis í eina stofnun, Umhverfisstofnun, hafi verið vel heppnuð aðgerð eður ei (Sjá umfjöllun í 21.5.2 *Samreksstur málaflokka*). Samt sem áður telur nefndin nærtækt að velja því fyrir sér hvort sameining fleiri stofnana sé heppilegur kostur í ljósi þeirrar stefnu sem fylgt var við stofnun Umhverfisstofnunar, þ.e. að sameina sem mest af stjórnsýsluverkefnum á sviði umhverfis- og náttúruverndar og fela einni stofnun.

Hafa verður í huga að tveir forstjórar stofnana umhverfisráðuneytis sátu í nefndinni og bera tillögur nefndarinnar mikinn keim af því. Það má velta því fyrir sér hvort að þeir teljist ekki vanhæfir í skilningi stjórnsýslulaga til þess að fjalla um hvort eigi að sameina, leggja niður eða sundra stofnunum, þar sem þeir eiga mikilla hagsmuna að gæta í ljósi stöðu sinnar. Enda má auðveldlega lesa á milli línanna hvernig þeirra stofnanir eiga að leggja undir sig aðrar stofnanir á sviði stjórnsýslu og rannsókna með því að skipta þeim á milli sín og koma leifunum síðan fyrir í einhverskonar sameinaðri framkvæmdarstofnun á sviði skógræktar-náttúruverndar-landgræðslu. Sumsstaðar þarf ekki einu sinni að lesa á milli línanna (sjá bls 444 og 445).

Í ljósi þess að náttúruvernd er mikilvægur en umdeildur málaflokkur og mikil hætta á hagsmunaaðreksrum í okkar litla þjóðfélagi, væri réttast að leita til óháðra, erlendra ráðgjafa til að aðstoða íslensk stjórnvöld við stefnumótun og lagasetningu varðandi þennan mikilvæga málaflokk.

Samvinna og samþætting snýst ekki um að hafa allt undir sömu stofnun. Væri slíkt heppilegasta fyrirkomulag, væri allt stjórnkerfi íslenska ríkisins undir einni ríkisstofnun. Til eru mýmörg dæmi um að slíkt skili alls ekki þeim árangri sem stefnt er að og margir vilja halda því fram að Umhverfisstofnun sé einmitt talandi dæmi um slík mistök við sameiningu stofnana.

Nefndin er samt ekki sjálfri sér samkvæm hvað þetta atriði varðar því að hún lýsir ánægju sinni með stofnun náttúrustofa sem einmitt eru litlar og dreifðar „Náttúrufræðistofnanir“. Þessi þversögn skýrist e.t.v. af því að einn nefndarmannanna er jafnframt forstöðumaður einnar slíkrar náttúrustofu.

Í inngangi kafla 24. („*Samantekt niðurstaðna*“) er því haldið fram að viðfangsefni nefndar um endurskoðun náttúruverndarlaga hafi verið að leiða saman þekkingu á ólíkum sviðum til að gera ítarlega og alhliða úttekt á lagaumhverfi náttúruverndarmála og leggja grunn að smíði nýrrar löggjafar. Gefur skipan nefndarinnar tilefni til að halda slíku fram? Í nefndina voru einungis skipaðir fimm líffræðingar og fjórir lögfræðingar, auk formanns. Þar af eru tveir forstjórar, Umhverfisstofnunar og Náttúrufræðistofnunar, og einn forstöðumaður Náttúrufræðistofu sem sannanlega eiga hagsmuna að gæta í þessu máli og er umfjöllun um þeirra stofnanir í takt við það. Engir fulltrúar voru í nefndinni til að gæta hagsmuna sveitarfélaga, landeigenda eða annarrar landnýtingar en náttúruverndar og ber skýrslan þess glögg merki.

Í undirkafla 24.2 („*Markmið og gildissvið*“) telur nefndin fulla ástæðu til að huga að því að fella lög um landgræðslu og lög um skógrækt inn í náttúruverndarlög. Máli sínu til stuðnings vitnar nefndin til kafla 10.3., en þar er aðeins að finna endurtekningu á þessari skoðun án nokkurs rökstuðnings annars en að núverandi náttúruverndarlög fjalli um gróðurvernd og skógvernd (Sjá kafla 10.3.). Þessu er Sr. algjörlega ósammála enda þessi skoðun nefndarinnar með öllu órökstudd og sömuleiðis ljóst af umfjöllun nefndarinnar um starfsemi Lr og Sr að nefndin hefur lítið sem ekkert haft fyrir því að kynna sér það starf sem þessar stofnanir inna að hendi. Þeim er a.m.k. greinilega ekki ljóst að starfsemi stofnananna snýst um fleira en aðeins náttúruvernd.

Ein rökin sem talin eru veigamikil fyrir sameiningu stofnana eru að hérlendir gagnabankar séu sundurleitir, þekking brotakennd og að skortur sé á heildstæðri yfirsýn (bls. 443). Því þurfi að

setja á stofn miðlæga stofnun á sviði náttúrufræða í því skyni að byggja upp gagnagrunna sem náttúruvernd komandi ára geti grundvallast á (bls. 444).

Það er mat Sr að mál af slíkum toga verði ekki leyst með sameiningu stofnana, heldur með samvinnu milli stofnana og stöðluðum vinnubrögðum. Sú hugsun að til sé einn miðlægur gagnagrunnur sem innihaldi mikið magn upplýsinga á ekki við í dag. Hin nýja hugsun er að gagnagrunnar séu byggðir upp á samræmdan og staðlaðan hátt þannig að aðilar geti skipst á gögnum án vandkvæða, þannig að upplýsinganna sé aflað þar sem mesta sérþekkingin er til staðar. Með því móti er komið í veg fyrir brotakennda þekkingu og yfirsýn verður heildstæðari. Innan landupplýsingageirans hefur verið unnið að stöðlun landupplýsinga um nokkurra ára skeið og er sú vinna í stöðugri þróun. Mikil og nán vinna er meðal hinna ýmsu stofnana er vinna með landupplýsingar á Íslandi, þannig að ekki verður séð að þörf sé á sameiningu stofnana hvað það varðar.

Viðauki I

Steinunn Fjóra Sigurðardóttir

Ritari nefndar um endurskoðun náttúruverndarlaga

Umhverfisstofnun

Skuggasundi 1

150 Reykjavík

Egilsstöðum, 14. 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 dreifa 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 sem ná til allra. 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 náttúruyfyrirbæri 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 yfirbæri 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 yfirbæri falla undir ákvæði um friðlýsingu. **Því er lagt til að inngangurinn verði: *Eftirtalin náttúruyfyrirbæri njóta sérstakrar verndar vegna mikilvægis fyrir lífríki eða landslag*.**

Einu yfirbæri er bætt við listann samanborið við núgildandi lög, þ.e.:

e. birkiskógar 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 of almenn, 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 tréd sjálft (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 meðferð þeirra. 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 stjórnsýslu 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 þeirrar gríðarlegu vistkerfaröskunar sem hér hefur átt sér stað getur ekki verið markmið náttúruverndar á Íslandi.

Orðalag í frumvarpsdrögum 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 drögum 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 framandi lífvera hafi áhrif þar á til aukningar eða minnkunar á líffjölbreytni. 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.

Loks ber að nefna að 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. 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 frumvarpsdrögum 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, álitsgjöf 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). Skv. nógildandi 41. gr. náttúruverndarlaga og tengdri reglugerð nr. 583 um framandi plöntutegundir er starfandi sérfræðinganefnd 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 stjórnslulaga (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 rannsóknum. 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 eitraðar 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 tilfínanlegu 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 líklegast 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 undanþegar þessari grein náttúruverndarlaga. Er það skv. vilja sem umhverfisráðherra lýsti í sjónvarps- og blaðaviðtölum 21. og 22. desember 2010. Þá er aldarlög 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 umhverfisráðherra 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 náttúrufrirbærum 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. Almennt 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 náttúruminjasráð né náttúruverndaráætlun. **Lagt er til að 2. töluliður falli niður.**

Um greinargerð

Fjölmargin er í greinargerðinni með frumvarpsdrögum sem orkar tvímælis, en hér verður þó aðeins eitt atriði nefnt, þar sem reynt er að skilgreina hvaða svæði landsins séu í *upprunalegu og náttúrulegu 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 trjátegunum“. Skv. skýringunum þar teljast eyddir skógar (öðru nafni mólendi) hálf-náttúrulegir eða jafnvel náttúrulegir en ræktaðir skógar ekki, ef í þeim eru innfluttar trjátegunir. 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 trjátegunum eru búsvæði fjölda innlendra lifverutegunda. Er auðnutittlingur „ónáttúrulegur“ ef hann verpir í grenitré eða rjúpa ef hún kýs að kroppa í brumin á lerki? 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

Pröstur Eysteinnsson

Sviðsstjóri þjóðskóganna

Dr. Pröstur Eysteinnsson