

Alþingi
Erindi nr. P 141/1383
komudagur 7.2.2013

8. febrúar 2013

Nefndasviðsskrifstofa Alþingis,
Austurstræti 8-10,
150 Reykjavík.

Netfang: nefndasvid@althingi.is

Efni: Umsögn Trjáræktarklúbbsins um frumvarp til laga um náttúruvernd (Þingskjal 537 – 429. Mál).

Trjáræktarklúbburinn er félag um ræktun trjágróðurs til yndisauka. Félagið leggur áherslu á fræðslu um ræktun, landbætur og sjálfbæra þróun. Einkum hefur verið lögð áhersla á tré og runna sem rækta má við sumarbústaði og í gördum. Aukinn áhugi er fyrir ræktun ávaxtatrjáa.

Í fyrirbyggjandi frumvarpsdrögum er margt sem orkar tvímælis, bæði hvað varðar tilganginn með orðalaginu, merkingu og hugmyndafræði. Orðalag í texta frumvarpsdraganna býður upp á óljósa og víða túlkun við setningu reglugerða með stoð í lögnum og ekki síst við framkvæmd laganna. Um leið úir og grúir af gildishlöðnu orðalagi í frumvarpsdrögnum. Dæmi má finna um slíkt strax í l. kafla en þar er fjallað um „Markmið, gildissvið og skilgreiningar“. Hvað eiga lagafrumvarpshöfundar þar við með eftirfarandi „verndarmarkmiðum fyrir vistgerðir, vistkerfi og tegundir“?

„a. að viðhalda fjölbreytni vistgerða innan náttúrulegra útbreiðslusvæða þeirra með þeirri tegundafjölbreytni og þeim vistfræðilegu ferlum sem einkenna hverja vistgerð og tryggja ákjósanlegt ástand einstakra vistgerða,“ eða:

„b. að standa vörð um og efla vistkerfi landsins svo eðli þeirra, gerð og virkni sé tryggð til framtíðar“, eða:

„c. að varðveita tegundir lífvera og erfðafræðilega fjölbreytni þeirra og tryggja ákjósanlegt ástand þeirra þannig að tegundirnar nái að viðhalda sér í lífvænlegum stofnum til lengri tíma á náttúrulegum búsvæðum sínum. Þetta markmið gildir ekki fyrir framandi tegundir.“

Er það markmið höfunda lagafrumvarpsins að ekkert skuli breytast í lífríki Íslands um ókomin ár og aldir, hvorki „eðli“ „gerð“ eða „virkni“ þeirra, óháð loftslagsbreytingum og þeim breytingum sem óhjákvæmilega munu verða á skilyrðum til ræktunar og landnáms „nýrra“ tegunda í kjölfarið? Merkir „ákjósanlegt ástand“ sama og „óbreytt ástand“? Hvaða þýðingu hefur það að taka sérstaklega fram að ekki skuli varðveittar tegundir og erfðafræðilega fjölbreytni tegunda sem eru „framandi“ (= tegundir sem ekki voru í landinu fyrir árið 1750)?

Verði frumvarpið að lögum í óbreyttri mynd, bjóða þau heim hættunni á vafasamri og geðþóttakenndri stjórnarsýslu sem styðst við óskýrar lagaskilgreiningar og sem leiða munu af sér margháttaða réttaróvissu. Lagafrumvarpið er ekki til þess fallið að ná nokkrum tilgangi við verndun íslenskrar náttúru heldur aðeins til þess að innleiða einsýna og umdeilanlega hugmyndafræði í lög sem byggja á gildishlöðnum skilgreiningum og boðvaldi.

Trjáræktarklúbburinn beinir gerir alvarlegar athugasemdir við XI. kafla („Framandi tegundir“, 63. -67. gr., bls. 22-24).

Trjáræktarklúbburinn leggur til eina meginbreytingu á fyrirliggjandi texta og lagfæringar á öðrum efnisgreinum til samræmis. Breytingin lýtur að 1. ml. 1. mgr. 63. gr. frumvarpsins:

1. ml. 1.mgr.: „Óheimilt er að flytja inn lifandi framandi lífverur nema með leyfi Umhverfisstofnunar.“

Hér 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. Hún er afturhvarf til ógagnsærra vinnubragða og gerræðis löngu liðinna tíma og er leið sem opnar fyrir misnotkun, valdínöslu og aðrar hættur sem ástæða er til að forðast í opnu lýðræðisþjóðfélagi.

Auðvelt er að breyta þessu og gerir Trjáræktarklúbburinn tillögu um að 1. mgr. 63. gr. hljóði þannig:

„Ekki er heimilt að flytja inn lífverur sem tilteknar eru (sem eru bannaðar) í reglugerð um innflutning lifandi framandi lífvera.“

Aðrar lagfæringar til samræmis við framangreinda breytingartillögu:

- 2. ml. 1.mgr. fellur niður („Þetta gildir þó ekki um búfé eða framandi plöntutegundir sem ætlaðar eru til yl- eða garðræktar eða hafa verið notaðar til landgræðslu og skógræktar nema innflutningur sé bannaður samkvæmt reglugerð, sbr. 5. lið.“)

þar sem hennar er ekki þörf eftir breytingu á 1. málslið.

- 2. -3. mgr. 63. gr. falla niður en sá hluti þeirra sem fjallar um áhættumat er færður inn í næstu mgr. sem verður 2. mgr. 63. gr. sem verði þannig:

„Umhverfisráðherra setur í reglugerð nánari fyrirmæli um innflutning lifandi framandi lífvera. Til grundvallar ákvörðunar ráðherra skal leggja fram áhættumat þar til bærs aðila. Ráðherra getur ákveðið með reglugerð að banna innflutning tiltekinna lifandi framandi lífvera.“

- 64. gr. *Dreifing lifandi lífvera* breytist í samræmi við framangreinda tillögu.

Meginbreytingin felst í því að í reglugerð verði kveðið á um þær lífverur sem *ekki* má dreifa út í náttúruna, í stað sértækra undanþága frá almennum banni á dreifingu innfluttra lífvera.

Kvöðin um rökstuðning falli jafnframt á þann sem setur hinar takmarkandi reglur, þ.e. ráðherra, en ekki á almenning og atvinnulíf.

- Breyting á 93. gr. laganna um gjaldtöku fellur út af sjálfu sér, verði sú leið farin, sem hér er mælt með.

Greinargerð:

Kafli IX um Framandi lífverur hefur það að markmiði að hindra að til landsins berist „ágengar framandi lífverur“. Í 5. gr. *Skilgreiningar* er hugtakið skýrt með svohljóðandi hætti; „Ágeng framandi lífvera: Framandi lífvera sem veldur eða er líkleg til að valda rýrnun líffræðilegrar fjölbreytni.“

Erfiðlega hefur reynt að koma vitrænum böndum á merkingu hugtaksins „ágeng framandi lífvera“. Með skírskotun til gróðurvistfræði og sambúðar mismunandi plöntutegunda er erfitt að sjá átt er við þegar reynt er að koma slíkum stimpli á plöntutegund - hvort plöntutegund veldur (eða er líkleg til að valda rýrnun) á líffræðilegri fjölbreytni og á hvaða landfræðilega skala skuli meta þá hugsanlegu rýrnun (hvort hún sé tímabundin, mjög staðbundin, fremur staðbundin, svæðisbundin, landshlutabundin o.s.frv.). Í meginatriðum er framvinda gróðursamfélaga háð fjölmörgum ófyrirsjáanlegum breytum. Þannig getur plöntutegund fært út kvíarnar, aukið kyn sitt og breiðst út á einu tímaskeiði en fækkað 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“ virðist því háð huglægu mati hvers og eins á því hvort breytingin gerist „hratt“ eða „hægt“ og slík skilgreining styðst lítt við gagnreynd og 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 (plöntusjúkdómar, skordýr, illgresi) spilla uppskeru og valda fjárhagstjóni, t.d. í landbúnaði. Lengi hefur ríkt skilningur í flestum ríkjum á nauðsyn þess að bregðast við ógn af völdum vágesta af þeim toga með landslögum sem opinberar stjórnarsýslustofnanir hafa síðan átt auðvelt með að framfylgja. En hugtakið „skaði á umhverfi“, „ógn við líffræðilega fjölbreytni“, „lífvera sem ógnar með því að hafa veruleg áhrif á lífríkið“ eða „lífvera sem rýrir líffræðilega fjölbreytni“ 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 „rýri líffræðilegri fjölbreytni“ og því sé brýnt að grípa til lagasetningar og stjórnvaldsaðgerða sem miði að því að koma í veg fyrir innflutning og uppræta slíka skaðvalda, styðst ógnin eða skaðsemin aðeins við gildishlaðnar skilgreiningar og boðvald. Hugtak sem hefur jafn veika skírskotun til tíma eða ytri aðstæðna er ónothæft í lagatexta.

Sem dæmi um hugsanlega „ágenga framandi lífveru“ á Íslandi er íslenskt birki (*Betula pubescens*). Þótt tegundin hafi þakið 30-40% landsins við landnám, er birkilendi aðeins að finna á 1,5% landsins. Tegundin er því „framandi“ á 98,5% landsins. 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. Sumir gætu jafnvel halda því fram að „innrás“ birkis geti „rýrt líffræðilega fjölbreytni“ með því að plöntutegundum í skógarbotni birkiskóga fækki frá því sem var á skóglausu mólendi. Ljósærar plöntur hverfa og sumir mófuglar geta horfið þegar birkið leggur undir sig mólendið. Úr því finna mætti röksemdir fyrir því að íslenskt birki „rýri líffræðilega fjölbreytni“ er birkið þá ógn við líffræðilega fjölbreytni og þá, um leið, ógn við íslenskt lífríki? Spyrja má hvort, í hvaða vistkerfi sem er, ógni ekki flestar lífverur líffræðilegri fjölbreytni, aðeins í mismiklum mæli?

Í umsögn Trjáræktarklúbbsins um fyrri (og að flestu leyti samhljóða) kafla að lagasetningu um framandi lífverur var einnig bent á þá óþarfa, torfögnu og kostnaðarsömu leið skrifinnsku og leyfisveitinga sem fylgja myndi því að ráðherra skyldi annars vegar láta útbúa lista yfir „bannaðar“ tegundir og hins vegar annan lista yfir „leyfðar“ tegundir. Sama ákvæði um flókna og ógagnsæja eftirlitsstjórnsýslu er enn að finna í fyrirbyggjandi lagafrumvarpi:

„Ráðherra getur ákveðið, að fenginni tillögu sérfræðinganeftndar samkvæmt 4. mgr. 63. gr., að vissum tegundum megi dreifa án leyfis enda sé ekki talin hætta á að þær ógni líffræðilegri

fjölbreytni. Skal hann birta skrá yfir þær. Ráðherra getur á sama hátt ákveðið að banna dreifingu tiltekinna tegunda og skal hann einnig birta skrá yfir þær.“ (64. gr., bls. 23).

Til þess að gera megi löggin einfaldari og skýrari leggur Trjáræktarklúbburinn til að aðeins verði tekið fram í lögum að birta skuli lista yfir tegundir sem *bannað er að flytja inn og dreifa (t.d. með ræktun)*. Áherslan skal þar lögð á lífverur sem líklegt má telja að geti valdið fjárhagslegu eða heilsufarslegu tjóni (s.s. sjúkdómar, skaðsöm dýr, eitraðar illgresistegundir).

Í 63. gr. frumvarpsins stendur:

„Óheimilt er að flytja inn lifandi framandi lífverur nema með leyfi Umhverfisstofnunar. Þetta gildir þó ekki um búfé eða framandi plöntutegundir sem ætlaðar eru til yl- eða garðræktar eða hafa verið notaðar til landgræðslu og skógræktar nema innflutningur sé bannaður samkvæmt reglugerð, sbr. 5. mgr.“

Í athugasemdum við 63. grein stendur: „Fyrirkomulag frumvarpsins miðar ekki síst að því að tryggja að *ávallt sé leitað leyfis fyrir nýjum tegundum sem eru óþekktar eða hafa hvorki verið fluttar inn áður né leyfðar samkvæmt reglugerð.*“

Kafli lagafrumvarpsins um framandi lífverur er mildari en samt að mestu efnislega samhljóða kafla sem var að finna í frumvarpi (41. gr., a.-d.) til laga um breytingu á lögum um náttúruvernd, nr. 44/1999, með síðari breytingum sem lagt var fram til kynningar þann 14.12.2010 (sjá umsögn Trjáræktarklúbbsins og fleiri aðila um þau frumvarpsdrög hér: <http://odg.cc/umsagnir/>). Orðalag fyrri frumvarpsdraga mátti auðveldlega túlka með þeim hætti að skógrækt (og um leið, trjárækt) með útlendum tegundum væri bönnuð nema með sértækum undanþágum, og þá aðeins að undangengnu ítarlegu áhættumati fyrir hverja gróðursetningu hvernar tegundar á hverjum stað, með tilheyrandi leyfisveitingakostnaði fyrir framkvæmdaraðilann. Frá sjónarmiði skógræktar og trjáræktar eru hinar smávægilegu orðalagsbreytingar („Þetta gildir þó ekki um búfé eða framandi plöntutegundir sem ætlaðar eru til yl- eða garðræktar eða hafa verið notaðar til landgræðslu og skógræktar) til nokkurra bóta, en taka ekki af öll tvímæli um áframhaldandi athafnafrelsi í prófunum á nýjum og áhugaverðum plöntutegundum, þ.á.m. trjátegundum. Enn er í frumvarpsdrögum að finna loðið orðalag sem býður upp á geðþóttakenndar ákvarðanir eftirlitsstjórnvalds. Veldur það félögum í Trjáræktarklúbbnum verulegum áhyggjum, þar sem flestar þeirra trjá- og runnategunda sem Trjáræktarklúbburinn hefur til prófunar hafa ekki áður „verið notaðar til skógræktar“ og „eru óþekktar eða hafa hvorki verið fluttar inn áður né leyfðar samkvæmt reglugerð“.

Með hliðsjón af 9. gr. (Varúðarregla) á 4. bls.:

„Þegar tekin er ákvörðun án þess að fyrir liggji með nægilegri vissu hvaða áhrif hún hefur á náttúruna skal leitast við að koma í veg fyrir mögulegt og verulegt tjón á náttúruverðmætum.

Ef hættu er á alvarlegum eða óafturkræfum náttúruspjöllum skal skorti á vísindalegri þekkingu ekki beitt sem rökum til að fresta eða láta hjá líða að gripa til aðgerða sem geta komið í veg fyrir spjöllin eða dregið úr þeim.“

... er hættu á að allt „óþekkt“ verði í raun bannað, verði frumvarpsdrögin að lögum. Í varúðarreglunni felst nefnilega sleipurök („slippery slope fallacy“): menn munu ætíð geta komið auga á nægilega óvissu til þess að mála skrattann á vegginn og fundið veigameiri rök fyrir því að banna í stað þess að

heimila. Ekki verður hægt að kanna hvort „ný“ tegund þrifist yfirhöfuð án þess að flytja inn fræ hennar og rækta í landinu („sleppa“ eða „dreifa“). Ekki getur orðið af leyfisveitingu fyrir slíkri reynsluræktun frá hendi Umhverfisstofnunar, úr því ekki er fyrirfram vitað hvort hún muni (a) einhverntíma í framtíðinni fjölga sér á Íslandi og (b) í framhaldinu „skapað vát“ fyrir það lífríki sem fyrir er í landinu (hvað sem það nú þýðir!).

Grein þessa má túlka á þá lund að sértækt leyfi þurfi frá Umhverfisstofnun í hvert sinn sem Trjáræktarklúbburinn hyggst flytja til landsins „nýja“ trjátegund (þá um leið í hvert sinn sem Trjáræktarklúbburinn pantar fræ frá útlöndum) sem ekki hefur áður verið notuð í „skógrækt“. Í sömu setningu er samt um leið gert ráð fyrir rúmri undanþágu fyrir plöntutegundir sem ætlaðar eru til „garðræktar“. Túlka mætti það sem undanþágu fyrir áframhaldandi, óbreyttri starfsemi Trjáræktarklúbbsins, enda flestar hinna nýju tegunda trjáa ræktaðar í einhverskonar „gördum“ (t.d. innan skepnuheldra girðinga). Á það skal þó bent að hugtakið „garðrækt“ er hvergi skilgreint í lagafrumvarpsdrögum þessum né neinum íslenskum lögum. Því hefðu embættismenn eða aðrir höfundar reglugerðar sem styddist við lögin frjálssar hendur til þess að túlka fyrirbærið „garðrækt“ afar þröngt í reglugerð (t.d. að hún merki aðeins „ræktun kartafla og annarra matjurta í heimilisgördum eða landbúnaðarlandi“; „ræktun í gördum innan þéttbýlismarka“, en ekki t.d. trjárækt í sumarbústaðalöndum; o.s.frv.).

Virðingarfyllt, fyrir hönd Trjáræktarklúbbsins,



Lilja Harðardóttir, formaður