



SKÓGRÆKTARFÉLAG ÍSLANDS

THE ICELANDIC FORESTRY ASSOCIATION

SKÚLATÚN 6, 105 REYKJAVÍK

SÍMI 551 8150 – VEFFANG www.skog.is - NETFANG skog@skog.is

Reykjavík, 07. febrúar 2013

Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis
Nefndarsvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík
nefnasvid@althingi.is

Alþingi
Erindi nr. P 141/1403
komudagur 8.2.2013

Erindi: Umsögn Skógræktarfélags Íslands vegna frumvarps til laga um náttúruvernd

Skógræktarfélags Íslands hefur áður fjallað ítarlega um drög að frumvarpi, nr. 44/1999 í bréfi til fyrrum umhverfísráðuneytis þann 21. janúar árið 2011. Í desember sama ár fjallaði stjórn félagsins um Hvítbók og sendi greinargóða umsögn til ráðuneytisins dagsetta 15. desember 2011.

Núverandi frumvarp er efnislega byggt á Hvítbók eins og rakið er í kynningu. Í umsögn félagsins um Hvítbók kom fram gagnrýni á marga efnisþætti hennar sem verður að teljast hæpin grunnstoð til að byggja á.

Jafnvel þó að ýmsar jákvæðar breytingar hafi orðið á frumvarpinu frá upphaflegum drögum sem kynnt voru með skömmum fyrirvara í lok árs 2010 þá er stjórn félagsins ekki reiðubúin að fallast á frumvarpið í óbreyttri mynd.

Stjórn Skógræktarfélags Íslands óskar sérstaklega eftir fundi með umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis til að kynna og útskýra þau sjónarmið sem koma fram í umsögn félagsins.

Með góðum skógræktarkveðjum
F.h. stjórnar Skógræktarfélags Íslands.

Brynjólfur Jónsson,
framkvæmdastjóri

Umsögn Skógræktarfélag Íslands um frumvarp til laga um náttúruvernd. Þingskjal 537 – 429. mál

Skógræktarfélag Íslands er samband 61 skógræktarfélag í landinu, stofnað á Alþingishátíðinni á Þingvöllum árið 1930. Það starfar sjálfstætt, er málsvari félaganna, gætir hagsmuna þeirra og kemur fram fyrir þeirra hönd þegar þörf krefur. Markmið félagsins er að vinna að framgangi skógræktar og trjáræktar í landinu og stuðla að hverskonar umhverfisbótum. Þessu verði náð með því að: (a) Efla og styrkja skógræktarfélagin; (b) Hvetja til og stuðla að gróðurvernd og landgræðslu; (c) Veita fræðslu um skógrækt og trjárækt og gildi hvors tveggja fyrir þjóðfélagið; (d) Hvetja til, eiga frumkvæði að og taka að sér framkvæmdir að verkefnum í samvinnu við opinbera- og/eða einkaaðila til þess að efla skógrækt í landinu. Heildarfjöldi skráðra félaga í skógræktarfélögum landsins er nú um 7500 sem gerir skógræktarfélagshreyfinguna langfjölmennustu félagasamtök á sviði umhverfismála. Skógræktarfélagið heldur árlega aðalfund sem er öllum opin en atkvæðafjöldi aðildarféлага ræðst af fjölda skráðra félaga.

Niðurstaða Skógræktarfélag Íslands um frumvarp til laga um náttúruvernd

A Ósk um að frumvarpsdrög þessi verði lögð til hliðar

Það er ósk Skógræktarfélag Íslands að frumvarp umhverfisráðherra um náttúruvernd verði lagt til hliðar. Umfram annað verður lagafrumvarp að byggjast á haldgóðri þekkingu, raunverulegu samráði við hagsmunaaðila og eðlilegri og heiðarlegri umræðu en ekki einræðu talsmanna þröngrar sýnar á náttúruvernd eins og raunin er með frumvarp þetta og undirbúning þess.

B Til vara er lagt til:

Að verulegar breytingar verði gerðar á frumvarpi þessu, enda eru gallar þess það miklir, að mati Skógræktarfélag Íslands, að ekki er forsvaranlegt að leggja það fram í óbreyttri mynd.

Um skipan og starfshætti nefndar.

Þau lög sem hér eru til umfjöllunar eiga sér nokkurn aðdraganda. Þann 13. nóvember 2009 skipaði umhverfisráðherra nefnd er vinna skyldi að heildarendurskoðun náttúruverndarlaga. Á vef umhverfisráðuneytisins¹ virðist sem nefndinni hafi verið falið sjálfðæmi um hlutverk sitt, enda reyndist það afar víðtækt og teygjanlegt.

Þann 14.12.2010 kemur flestum að óvörum fram fullbúið frumvarp til breytinga á lögum um náttúruvernd² í búningi eins og Alþingi ætti aðeins eftir að stimpla frumvarpið enda lá svo mikið á að mati nefndarinnar að koma böndum á utanvegaakstur og „framandi og ágengar tegundir“ að ekki gæfist tóm til heildarendurskoðunar náttúruverndarlaga. Upphaflegur umsagnarfrestur var 7. janúar. Eftir framlengdan umsagnarfrest bárust á þriðja hundrað umsagnir, þar á meðal ítarleg umsögn Skógræktarfélag Íslands (Fylgiskjal 1) og fjölmargra aðildarféлага þess, auk fleiri hagsmunaaðila á sviði skógræktar. Í greinargerð með frumvarpinu er mikið gert úr samráði við hagsmunaaðila en það er að mati Skógræktarfélag Íslands mistúlkun á hugtakinu samráð.

¹ <http://www.umhverfisraduneyti.is/raduneyti/nefndir/Verkefnanefndir/nr/1518>

² <http://www.umhverfisraduneyti.is/frettir/nr/1733>

Frumvarp þetta dagaði uppi en nefnd umhverfisráðherra um endurskoðun náttúruverndarlaga hélt áfram störfum og það næsta sem fréttist af nefndinni var Hvítbók um náttúruvernd³ sem birtist á vefsvæði Umhverfisráðuneytisins þann 6.9.2011. Skógræktarfélag Íslands sendi einnig inn umsögn um Hvítbók (Fylgiskjal 2).

Þann 3.9.2012 voru drög að frumvarpi til náttúruverndarlaga lögð fram til kynningar og ljóst var að lítið sem ekkert tillit var tekið til hinna fjölmörgu athugasemda sem fram höfðu komið á fyrri stigum málsins. Skógræktarfélag Íslands sá því ekki ástæðu til ítarlegra athugasemda nema til þess kæmi að frumvarpið yrði lagt fyrir Alþingi sem nú hefur orðið raunin.

Í umsögn Skógræktarfélags Íslands við breytingar á náttúruverndarlögum er fjallað nokkuð um nefnd umhverfisráðherra, þar segir:

*Samsetning nefndarinnar vekur sérstaka athygli og er hún ekki til þess fallin að vekja traust á hlutlægni nefndarinnar né að tekið hafi verið nokkurt (hvað þá eðlilegt) tillit til sjónarmiða skógræktarfólks. Í nefndinni eiga sæti forstjórar tveggja stofnana umhverfisráðuneytisins (Umhverfisstofnunar og Náttúrufræðistofnunar Íslands), en enginn fulltrúi fagstofnana skógræktar og landgræðslu sama ráðuneytis, þ.e. Skógræktar ríkisins og Landgræðslu ríkisins. Í nefndinni er heldur enginn annar fulltrúi þeirra hagsmunaaðila sem helst yrðu fyrir barðinu á endurskoðuðum lögum í þeirri mynd sem tillögur að frumvarpi gefa fyrirheit um. Þau fela í sér víðtækar hömlur, takmarkanir og eftirlit á allri ræktun⁴ í landinu. Fimm af níu aðalnefndarmönnum eru lögfræðingar og þrír náttúrufræðingar. Meðal höfunda frumvarpstíllögunnar eru þeir sem áður hafa, sem tengiliðir Íslands við samning Sameinuðu þjóðanna um líffræðilega fjölbreytni (CBD), ritað skýrslu þar sem allar mikilvægustu, aðfluttu trjátegundir sem notaðar eru í íslenskri skógrækt eru dæmdar í flokk með „helstu ágengu og framandi tegundum á Íslandi“. Þær tegundir er að finna á lista yfir 20 „verstu og ágengustu framandi lífverur í íslensku lífríki“⁵. Á þeim lista er að finna hengibjörk (*Betula verrucosa*), rússalerki (*Larix sukaczewii*), rauðgreni (*Picea abies*), blágreni (*Picea engelmannii*), hvítgreni (*Picea glauca*), sitkagreni (*Picea sitchensis*), stafafuru (*Pinus contorta*) og alaskaösp (*Populus trichocarpa*) en þær eru jafnframt um 70% þeirra trjáplantna sem árlega eru gróðursettar á Íslandi. Við blasir, að þetta verða þær tegundir sem verða „upprættar“ eða að „útbreiðsla verði takmörkuð á“ verði frumvarpstíllögunar að lögum.*

Við samlestur á frumvarpstíllögunni og fyrrnefndum lista sem sendur hefur verið til skrifstofu CBD-samningsins verður Skógræktarfélagi Íslands ljós bráð hætta á að, íslenskri skógrækt verði settar þröngar skorður leyfisveitinga og þunglamalegs eftirlitsstjórnvalds sem styðst við óskýrar lagaskilgreiningar og skortir þekkingu á málefnum skógræktar. Í tillögum nefndarinnar er stjórnsýslulegt vald tveggja stofnana umhverfisráðuneytisins stóraukið og tillögur settar fram um gjaldtöku á almenning og atvinnulíf. Jafnframt er ekki vikið orði að því í frumvarpstíllögunum, að leita eigi álits eða umsagna annarra stofnana innan eða utan umhverfisráðuneytisins né til aðila utan stjórnsýslu íslenska ríkisins. Býður þetta heim

³ <http://www.umhverfisraduneyti.is/frettir/nr/1876>

⁴ Ræktun er kölluð *slepping* og *dreifing* í frumvarpsdrögum.

⁵ Bioinvasion and Global Environmental Governance: The Transnational Policy Network on Invasive Alien Species. Iceland's Actions on IAS. <http://www.cbd.int/invasive/doc/legislation/Iceland.pdf>

Að beiðni umhverfisráðuneytisins var þessi síða fjarlægð af vef *Sáttmálans um líffræðilega fjölbreytni* vorið 2011. Textann er þó enn hægt að lesa hér:

<http://odg.cc/umsagnir/Bioinvasion%20and%20Global%20Environmental%20Governance.pdf>

hættunni á stjórnýslulegu ógagnsæi, ásamt óupplýstum og geðþóttalegum stjórnvaldsákvörðunum.

Jafnframt er í lagafrumvarpstillögunum gerð varhugaverð eðlisbreyting á hlutverki Náttúrufræðistofnunar Íslands, úr hlutverki rannsóknastofnunar í hlutverk stofnunar sem fer jöfnum höndum með rannsóknir, álitsgjöf og stjórnýslu. Álitsgjafahlutverk Náttúrufræðistofnunar er stóraukið, sem og leyfisveitingahlutverk Umhverfisstofnunar, án þess að fram komi á hvaða forsendum álitsgjöfin eða leyfisveitingarnar eiga að byggja. Væntanlega á leyfisveitingin þá einungis að byggjast á álitsgjöfinni, en álitsgjöf án undirliggjandi þekkingar er harla lítils virði. Samkvæmt núgildandi lögum um Náttúrufræðistofnun Íslands er fyrsta hlutverk stofnunarinnar að stunda vísindalegar rannsóknir á náttúru Íslands. Í viðurkenndu réttarríki er það talið fara illa saman að stofnun sé meðfram því í hlutverki úrskurðaraðila. Sé það ætlun stjórnvalda, að fela sömu stofnun úrskurð og rannsókn máls, ber slík ákvörðun að skoðast í samhengi við réttláta málsmeðferð um aðskilnað dómsvalds og framkvæmdavalds, sbr. ályktun mannréttindanefndar Evrópu sem féll 10/4 1989 og dóms Hæstaréttar í skyldu máli (H1990:2)⁶.

Almennt um frumvarp til náttúruverndar

Um fjöllun um náttúrufar, aðstæður og samfélag sem fram kemur í Hvítbók um náttúruvernd endurspeglast í frumvarpinu en varðar ekki leið að samfélagssátt um nýtingu og umgengni við landið. Þvert á móti leiðir hún málstað náttúruverndar í ógöngur og mikla andstöðu við sjálfbæra þróun.

Þegar í 1. gr. frumvarpsins er sagt að lögin skuli „miða að vernd og sjálfbærri nýtingu auðlinda og annarra náttúrugæða“. Sjálfbærri þróun er ætlað að mæta kröfum nútímans án þess að skerða möguleika komandi kynslóða á að mæta þörfum sínum. Hún byggir á þremur meginstoðum; vistfræðilegri, félagslegri og efnahagslegri, sem eru óaðskiljanlegar og háðar hver annarri. Við lagasetningu um náttúruvernd er e.t.v. eðlilegt að vistfræðilegri sjálfbærni sé gert hátt undir höfði. En það væri frekar í anda hugmyndafræði sjálfbærrar þróunar, að viðurkenna að sjálfbærni næst ekki nema fullt tillit sé tekið til hinna tveggja stoðanna: félagslegrar og efnahagslegrar sjálfbærni. Hagsmunum núlifandi og ófæddra kynslóða má ekki og verður ekki varpað fyrir róða í þágu þeirrar sýnar, að þróun íslenskrar náttúru þróist eftir „eigin lögmálum“. Reyndar hafa hvergi fengist upplýsingar úr athugasemdum við frumvarp þetta né Hvítbókinni um löggjöf til verndar náttúru Íslands, hvar nálgast megi „lögmál náttúrunnar“ til yfirlestrar. Hafi náttúran opinberað slíkt lögmál á einhverjum vettvangi, hefur það farið framhjá okkur.

Meginmáli fyrra frumvarpsins gengur aftur nánast í óbreyttri mynd þrátt fyrir fjölmargar neikvæðar umsagnir. Með setningu fyrstu almennu náttúruverndarlaganna árið 1956 var verið að (i) skapa lagagrundvöll um friðlönd og þjóðgarða og stjórnfyrirkomulag og (ii) gefa tóninn um bættu umgengni við landið. Það lagafrumvarp sem nú liggur fyrir virðist gera ráð fyrir því að landið sé allt einn þjóðgarður og ætli menn sér að stunda aðra landnýtingu gerist það ekki nema með brotum gegn lögum þessum. Eina undantekningin er lausaganga búfjár sem hefur að flestra mati átt hvað ríkastan þátt í eyðingu gróðurvistkerfa og jarðvegs hérlendis.

Í Hvítbók, sem kynnt er sem hugmyndafræðilegur grunnur frumvarpsins, er fjallað um náttúruna með augum þjóð- og náttúruhyggju en minna fer fyrir hlutlægum vitnisburði um eðli og ástand hennar,

⁶ Minnisvarði um sögulegan dóm (Mbl., 4.12.2008).

http://www.mbl.is/frettir/innlent/2008/12/14/minnisvardi_um_sogulegan_dom/

hvað þá gagnreyndum, tölulegum, mælanlegum upplýsingum. Þrátt fyrir þá staðreynd að ofnýting gróðurauðlindarinnar um aldir hafi gjörbreytt ásýnd og náttúrufari landsins velja höfundar þessa frumvarps að snúa blinda auganu að þeirri staðreynd en líta svo á að hér sé „ósnortin íslensk náttúra sem tryggja eigi eftir föngum að þróist eftir eigin lögmálum“. Nú vill svo til að þetta er fjarri sanni, sem og þær fullyrðingar að íslensk náttúra sé, ólíkt því sem gerist í hinum þéttbýlu Evrópulöndum, „náttúruleg“ og minna mótuð af beinum eða óbeinum athöfnum mannsins. Þjóð sem hefur eytt 98% af skógbekju sinni og breytt þorra hins áður frjósama lands „þar sem smjör draup af hverju strái“ í eyðimörk eða rýr og rofin ósjálfbær mólendi hefur ekki efni á svo digurbarkalegum yfirlýsingum auk þess sem slík afneitun og sjálfsblekking varða ranga leið að vistfræðilegri sjálfbærni. Hvergi í Evrópu hefur gróður- og jarðvegseyðing orðið eins umfangsmikil og hér og því vandséð hvernig hugmyndin um að „náttúran eigi að þróast eftir sínum eigin lögmálum“ eigi að ganga upp. Hvað þá sem meginregla þar sem öðrum hagsmunum samfélagsins er vikið til hliðar. Er eitthvað vit í því að land sem áður var skógi vaxið og gróskumikið en er vegna aldalangrar ofnýtingar orðið gróðurvana og/eða vistfræðilega gjaldþrota eigi að þróast eftir eigin lögmálum náttúrunnar þegar bæði gróður og jarðvegur er löngu horfinn eða að hverfa og gróðurframvinda mælist helst í jarðsögulegu tímatali? Það getur ekki verið skynsamlegt markmið náttúruverndar að halda landi þar sem skógi hefur verið breytt í eyðimörk í því ástandi um aldir. Löngu fyrir þá þröngu sýn um náttúruvernd sem gengur sem rauður þráður í starfi nefndar umhverfisráðherra hefur legið fyrir að gróður- og jarðvegseyðing er alvarlegasta umhverfisröskun sem átt hefur sér stað frá upphafi Íslandsbyggðar. Í því sambandi má vitna til Jarðabóka Eggerts Ólafssonar og Bjarna Pálssonar og til verka Jónasar Hallgrímssonar⁷ náttúrufræðings og þjóðskálds okkar. Enda var það eitt af fyrstu verkum heimastjórnar undir forystu Hannesar Hafstein að setja lög um skógrækt og varnir gegn uppblæstri lands, sem voru samþykkt á Alþingi 22. nóvember 1907 og sem segja má að séu fyrstu náttúruverndarlögin sem sett voru á Alþingi Íslendinga. Þessi lög voru framsækin vegna þess að á þeim tíma gerðu menn sér grein fyrir því að framfarir og bætt afkoma þjóðarinnar var undir því komin að rétta náttúrunni hjálparhönd til að þróast frá örbirgð til sjálfbærni. Nokkuð hefur áunnist í því efni því í stað tætingislegra skógarleifa sem áttu vart annað eftir en að falla er þekja birkiskóga eða kjarrlendis um 1,4% af flatarmáli landsins og ræktaðir skógar um 0,5%. Fram á okkar daga fóru hugmyndir skógræktar og náttúruverndar saman og flestir helstu hugmyndafræðingar náttúruverndar voru einmitt hinir sömu og börðust fyrir skógrækt og uppgræðslu lands. Má þar nefna menn eins og Hákon Bjarnason, Hákon Guðmundsson, Valtý Stefánsson, Sigurð Þórarinsson, Kvískerjabræður, Sigurð Blöndal, Þorleif Einarsson, Ingva Þorsteinsson og Freysteinn Sigurðsson að öðrum ónefndum ólöstuðum. Í grein sinni „Eyðing gróðurs og endurheimt landgæða í Íslandi“ skrifar náttúrufræðingurinn og náttúruverndarmaðurinn Ingvi Þorsteinsson sem fór fyrir gróðurkortagerð á Íslandi drjúgan hluta af starfsæfi sinni⁸:

„Á Íslandi hefur orðið gífurleg rýrnun landgæða á þeim 1100 árum, sem liðin eru frá því að land byggðist. Rýrnunin er fyrst og fremst fólgin í því, að á þessu tímabili hefur flatarmál gróins lands minnkað úr 60-70 þúsund km² í u.þ.b. 25 þúsund km², og flatarmál skóg og kjarrlendis úr 30 – 40 þúsundum km² í 1250 km². Þessi eyðing ætti að vera flestum kunn, því að í öllum landshlutum blasa við auðnir, sem áður voru klæddar gróðri, og rofaborð og önnur merki þess, að gróður- og jarðvegseyðing er ekki lokið á Íslandi.

Fáir gera sér hins vegar grein fyrir þeirri breytingu og rýrnun, sem orðið hefur á því gróðurlendi, sem enn er óeytt. Algeng er, að menn telji núverandi gróðurfur vera í eðlilegu samræmi við veður- og gróðurskilyrði hér á norðurhvara veraldar“.

⁷ Páll Valsson. Jónas Hallgrímsson, ævisaga. Reykjavík 1999.

⁸ Náttúra Íslands, bls. 359- 374. Almenna bókafélagið. Reykjavík 1983

„Það er ljóst, að ástand þeirra 25 þúsund ferkílómetra gróðurlendis, sem enn er eftir af hinum upprunnalega gróðri landsins, er mjög slæmt, gróðurfar ekki í samræmi eða jafnvægi við ríkjandi loftslag, uppskera minni að magni og lakari að gæðum en hún gæti verið og afurðir af þeim sökum rýrari af því búfé, sem úthagann nýtir, en ef allt væri með felldu. Íslensk beitarlönd eru ekki lengur það gósen land, sem þau voru áður, heldur þvert á móti rýrt land með takmarkað beitarþol, sem víða er ofboðið“.

Fjölmargar aðrar greinar og rannsóknir á gróðurfari landsins staðfesta það sem fram kemur hjá Ingva, að ofnýting og lausaganga búfjár ráða mestu um það hvernig komið er fyrir gróðurlendi landsins og færir okkur sannindin um þá umfangsmiklu gróður- og jarðvegseyðingu sem hér hefur átt sér stað.

Gerð var ítarleg grein fyrir rannsóknum dr. Ólafs Arnalds og samstarfsfólks á RALA skömmu fyrir síðustu aldamót og hlaut verkefnið Umhverfisverðlaun Norðurlandaráðs 1998. Niðurstöður þessarar kortlagningar á ástandi gróðurþekjunnar og flokkun á yfirborði lands eru m.a. settar fram með skýrum og skiljanlegum hætti en skýrslan er aðgengileg á vefsíðunni <http://k-sql.lbhi.is/desert/>.

Lagafrumvarpið og grundvallarrit nefndarinnar, Hvítbók, velja að horfa framhjá því sem lengst af var megin viðfangsefni náttúruverndar og enn er að stórum hluta óleyst vandamál: lausaganga búfjár og afleiðingar hennar. Í nýlegri heimildarmynd, *Fjallkonan hrópar á vægd*⁹, varpar Herdís Þorvaldsdóttir leikkona, sem lengi hefur barist fyrir bættri beitarstýringu, ljósi á náttúruvernd sem nefndarmenn hafa lýst sem forneskjulegri náttúruvernd. Svo virðist sem gróðurfarslegum eyðimörkum og ósjálfbæru illa grónu landi sé ætlað að þróast eftir eigin lögmálum náttúrunnar og sauðkindarinnar, því ekki er í lögum þessum tillaga um að sporna við lausagöngu búfjár og afleiðingum hennar er stungið undir stól. Þess í stað skal böndum komið á uppgræðslu lands með óíslenskum tegundum sem ýmist eru kallaðar „framandi eða ágengar tegundir“ nema hvorttveggja sé en það er yfirleitt skilyrt að framandleikinn geri tegundir verulega ágengar og „ógn við líffræðilegan fjölbreytileika“ hinnar „óröskuðu íslensku náttúru“. Í skýrslunni *Landnýting á Íslandi*¹⁰ er að finna gagnlegar upplýsingar um flesta þætti landnýtingar eins og þeir blöstu við um miðjan 9. áratug síðustu aldar. Eins og kemur fram í nýlegri samantekt Stefáns Thors, skipulagsstjóra ríkisins¹¹ þá vantar sárlega slíka heildaryfirsýn, hvað sem setningu nýrra laga og reglugerða líður. Þessi skortur á heildaryfirsýn yfir náttúrufar, landgæði, landnýtingu, og framtíðarsýn um gróandi þjóðlíf¹² er sláandi í vinnu nefndar um endurskoðun náttúruverndarlaga.

Ekki er í skilgreiningagreini lagafrumvarpsins að finna skilgreiningu á hugtakinu náttúruvernd. Þó er það svo að nokkrir nefndarmanna hafa farið fremstir í flokki fámenns hóps manna sem gerst hafa háværir talsmenn ákveðinna sjónarmiða í náttúruvernd. Málflutningur þeirra hefur raunar um margra ára skeið verið með þeim hætti að engu er líkara en það frumvarp sem hér er til umfjöllunar, ásamt

⁹ <http://www.stodvumlausagongu.is/fjallkonan-hropar-a-vaegd/>

¹⁰ Landnýting á Íslandi og forsendur fyrir Landnýtingaráætlun. Nefnd um Landnýtingaráætlun. Landbúnaðarráðuneytið maí 1986

¹¹ <http://www.skipulagsstofnun.is/skipulagsstofnun/greinar/nr/290>

¹² Gróandi þjóðlíf: mannfjöldi, heilbrigði, byggð og umhverfi og framtíðarsýn æskufólks fram yfir aldamót.

boðuðum reglugerðum sem ráðherra skal heimilað að setja en hafa ekki komið fyrir almennings sjónir, hafi þegar öðlast lagagildi. Þau sjónarmið beina m.a. spjótum sínum að hinni gríðarlegu ógn sem hinni öröskuðu íslensku náttúru steðjar af framandi og ágengum tegundum en sá málalítilbúnaður^{13, 14} er einmitt meðal veigamestu tíðinda í frumvarpi þessu, ásamt mikilli bannhyggju og víðtæku valdi ráðherra og valinna undirstofnanna sem áttu hvor um sig tvo fulltrúa í nefndinni. Þeirra er rétturinn, umsagnar- og tilskipunarvaldið og víðtækt er hlutverkið, samanber 1. m.gr. 4. grein, gildissvið og margvísleg ákvæði um rétt umhverfisráðherra og valinna undirstofnanna en réttindaleyfi og skyldur borgaranna og landeiganda. Tökum dæmi:

67. gr.

Aðgerðir vegna ágengra framandi lífvera.

Ef ástæða er til að ætla að framandi lífverur ógni líffræðilegri fjölbreytni og hafi veruleg áhrif á lífríkið getur Umhverfisstofnun, að fenginni umsögn sérfræðinganeftardar skv. 4. mgr. 63. gr., gripið til aðgerða til að koma böndum á og hefta útbreiðslu þeirra eða uppræta þær.

Aðgerðir skv. 1. mgr. geta ef nauðsynlegt er náð til þess að takmarka útbreiðslu ágengra framandi lífvera á eignarlöndum eða útrýma þeim. Við töku ákvörðunar um aðgerðir samkvæmt þessari málsgrein skal gæta ákvæða stjórnsýslulaga og hafa skal samráð við landeiganda, og eftir atvikum aðra rétthafa, um framkvæmd aðgerðanna.

76. gr.

Sérstakt eftirlit með framkvæmdum.

Telji Umhverfisstofnun nauðsynlegt að haldið verði uppi sérstöku eftirliti með framkvæmdum skal gera um það samkomulag við framkvæmdaraðila. Í samkomulaginu skal taka mið af innra eftirliti hans og eftirliti annarra opinberra aðila. Þar skulu kostnaðarliðir áætlaðir eins og mögulegt er hverju sinni og ber framkvæmdaraðila að endurgreiða Umhverfisstofnun útlagðan kostnað við eftirlitið. Rísi ágreiningur milli aðila um efni samkomulagsins eða greiðslur fyrir eftirlitið sker ráðherra úr.

Að fengnum tillögum Umhverfisstofnunar setur ráðherra gjaldskrá um kostnað við eftirlit með framkvæmdum. Þar skal m.a. kveðið á um umfang opinbers eftirlits og ákvörðun eftirlitsgjalda sem taka mið af innra eftirliti þeirra fyrirtækja sem eftirlitið beinist að.

88. gr.

Stöðvun athafna og framkvæmda.

Umhverfisstofnun, þar á meðal landvörðum og þjóðgarðsvörðum, er heimilt að stöðva fólk og farartæki ef það er nauðsynlegt til að koma í veg fyrir brot á ákvæðum laga þessara um umferð. Sömu heimild hafa þeir sem falið er eftirlit á náttúruverndarsvæði á grundvelli 2. mgr. 85. gr. en þá aðeins innan viðkomandi svæðis.

91. gr.

Refsiábyrgð.

¹³ Í knöppum fundargerðum nefndarinnar kemur eftirfarandi bókun fram á 36. fundi nefndarinnar:

„Vistfræðifélagið ÞEP upplýsti að Vistfræðifélagið hafi stofnað nefnd um framandi tegundir sem muni beita sér fyrir umræðu um þau mál“.

¹⁴ Yfirlit greina með og á móti sjónarmiðum Vistfræðifélagsins er að finna hér:

http://www.skog.is/index.php?option=com_content&view=article&id=346:alaskalupina-og-skogarkerfill-i-umraeeunni&catid=12&Itemid=100015

Brot gegn lögum þessum og stjórnvaldsfyrirmælum settum samkvæmt þeim varða sektum eða fangelsi allt að tveimur árum. Nú hljóttast af broti alvarleg spjöll á náttúru landsins og skal brotamaður þá sæta sektum, að lágmarki 350.000 kr., eða fangelsi allt að fjórum árum. Lágmarksfjárhæð sekta skal taka mánaðarlegum breytingum samkvæmt vísitölu neysluverðs. Gera má jafnt lögaðila sem einstaklingi sekt vegna brota á lögum þessum. Sektir má ákvarða lögaðila þótt sök verði ekki sönnuð á fyrrsvarsmenn eða starfsmenn hans.

Ekki verður heldur séð hvernig hin kostulega grein um heimild til að tjalda fellur að 1. gr. lagafrumvarpsins sem kveður á um að lögin eigi að:

- a. stuðla að samskiptum manns og náttúru þannig að hvorki spillist líf eða land, loft eða lögur,*
- b. auðvelda umgengni og kynni almennings af náttúru landsins og menningarminjum sem henni tengjast og efla þekkingu og fræðslu um náttúruna,*
- c. tryggja rétt almennings til að fara um landið og njóta náttúrunnar og stuðla þannig að almennri útivist í sátt við náttúruna, landsmönnum til heilsubótar og velsældar.*

Eitthvað virðast nefndarmenn hafa villst af leið því tjaldferðalög munu gerast mjög flókin í framkvæmd nái eftirfarandi grein fram að ganga:

*22. gr.
Heimild til að tjalda.*

Við alfaraleið í byggð er heimilt, sbr. þó 2. málsl. 1. mgr. 19. gr., að tjalda hefðbundnum viðlegutjöldum til einnar nætur á óræktuðu landi, en leita skal leyfis landeiganda eða annars rétthafa áður en tjaldað er nærri bústöðum manna eða bæ og ætíð ef um fleiri en þrjú tjöld er að ræða eða ef tjaldað er til fleiri en einnar nætur.

Við alfaraleið í óbyggðum, hvort heldur er á eignarlandi eða þjóðlendu, er heimilt að setja niður hefðbundin viðlegutjöld.

Tjaldvagna, fellihýsi, hjólhýsi, húsbíla og annan sambærilegan búnað er einungis heimilt að nota á skipulögðum tjaldsvæðum og svæðum á óræktuðu landi sem tengjast vegum eða slóðum sem heimilt er að aka á og ekki er hætta á skemmdum á náttúrunni.

Utan alfaraleiðar, hvort heldur er á eignarlandi eða þjóðlendu, er heimilt að setja niður göngutjöld nema annað sé tekið fram í sérreglum sem kunna að gilda um viðkomandi landsvæði.

Á ræktuðu landi, sbr. 18. tölul. 5. gr., má aðeins slá upp tjöldum með leyfi eiganda þess eða rétthafa.

Þegar tjaldað er skal ætíð virða ákvæði 31. gr. um bann við akstri utan vega og gæta þess að valda ekki skemmdum á vettvangi.

Í inngangi greinargerðar með frumvarpinu kemur fram á bls. 34:

„Segja má að löggjöf um náttúruvernd mótist í ríkum mæli af þeim viðhorfum sem uppi eru á hverjum tíma um samspil manns og náttúru og þeim markmiðum sem sett eru á oddinn hverju sinni. Markmiðin byggjast að sínu leyti á þeirri þekkingu sem fyrir hendi er um náttúruna, ástand hennar, þróun og áhrifavalda. Á undanförunum áratugum hefur náttúruvísindum fleygt fram og jafnframt hafa orðið miklar breytingar á viðhorfi manna til náttúru- og umhverfisverndar. Samfara þessu hefur orðið til nýtt réttarsvið, umhverfisréttur, þar sem leitað hefur verið leiða til að skapa réttarlega umgjörð sem hæfir þeim flóknu og margslungnu álitaeftum sem við er að etja og varða samspil manns og náttúru. Liður í því er

Þróun meginreglna umhverfisréttarins en margar þeirra voru settar fram í Ríó-yfirlýsingunni árið 1992“.

Hvað felst í hinum nýju viðhorfum sem nefndin vísar til er ekki útskýrt með trúverðugum hætti hvorki í Hvítbók eða lagafrumvarpi þessu. Ekki er heldur vísað til rannsókna eða gagnreyndra prófana á þessum meintu viðhorfum eða könnunum á lýðhylli þeirra heldur virðist sem nefndin gefi sér að hún sé fulltrúi nýrra viðhorfa í náttúruvernd sem þar með séu almennt viðurkennd viðmið. Nýrra viðhorfa sem velji þau rök sem gagnast málstaðnum en fari í felur með þau sem síður gagnast. Þá virðist sem hin „nýju viðhorf“ séu sjálfkrafa öðrum sjónarmiðum æðri enda er hin meinta ósnortna náttúra Íslands ævinlega sammála talsmönnum frumvarpsins. Þeir vísa til eigin kennivalds, tala í umboði náttúrunnar sem hefur sjálfstæðan vilja og markáætlun eins og nefndarmennirnir sjálfir.

Þá er því haldið fram að litið sé til „norrænnar löggjafar um náttúruvernd, ekki síst nýlegra norskra laga nr. 100/2009“. **Það að taka sérstaklega mið af umdeildri norski löggjöf, „naturmangfoldloven“¹⁵ (sem ekki á sér hliðstæðu annars staðar á Norðurlöndum) en ekki norsku náttúruverndarlögunum¹⁶ eða náttúruverndarlöggjöf á hinum Norðurlöndunum er í besta falli sérstakt enda önnur lög og ólíkum aðstæðum saman að jafna. Noregur er með öflugra gróður- og skógarþekju og gróðureyðing er þar afar fágætt og staðbundið vandamál. Andstætt Noregi er Ísland samfelld hamfarasvæði í gróðurfarslegu og gróðurfarsögulegu tilliti frá landnámi talið^{17,18}.** En eins og ítrekað kemur fram hefur nefndin safnað rökum sem gagnast ákveðnum lítt-dulbúnum markmiðum.

Við samanburð á frumvarpsdrögunum og sænskri náttúruverndarlöggjöf¹⁹ verður ekki séð að tekið sé mið af henni. Sömuleiðis vantar í drögin aðlögun að umhverfislagaverki Evrópusambandsins²⁰. Svíþjóð hefur lengi verið talin í fremstu röð á sviði lagaramma er varða umhverfismál og þarf ekki að skoða hina samræmdu umhverfislöggjöf þar²¹ lengi til að sjá hve langt við eigum í land með skýra, faglega, fordómalaus og vel samhæfða löggjöf, þar sem jafnræðis er gætt milli ólíkra hagsmuna og milli stjórnvalda og samfélags. Ekki er að finna sérstakan kafla um „framandi og ágengar tegundir“ í sænsku náttúruverndarlögunum enda eiga þar þjóðernisfordómar lítt upp á pallborðið í þjóðfélagsumræðunni. Full ástæða er því til að fara að fordæmi norrænna ríkja á sviði umhverfismála, en í stað þess að líta nær eingöngu til einstæðra sérvískulegra sérlaga sem nýverið voru sett í Noregi, væri nær að skoða hve vel Svíum hefur tekist að samræma umhverfislöggjöfina og setja hana fram á skýran og einfaldan hátt. Umhverfislöggjöfin í Svíþjóð ber þess merki að hún er ekki skrifuð með hagsmuni þeirra stofnana að leiðarljósi sem ætla sér stóra hluti við framkvæmd laganna eða sjálfðæmi í gjaldtöku. Í umsögn Skógræktarfélags Íslands, sem áður er vitnað til segir ennfremur:

¹⁵ <http://www.lovddata.no/all/hl-20090619-100.html>

¹⁶ <http://www.lovddata.no/dnf/nl-19700619-063.html#map0>

¹⁷ <http://k-sql.lbhi.is/desert/>

¹⁸ http://rafhladan.is/bitstream/handle/10802/2499/CORINE_landflokkinun_a_Islandi_2000_og_2006.pdf?sequence=1

¹⁹ <http://www.naturvardsverket.se/Start/Lagar-och-styrning/Lag-och-ratt/EUs-miljobestammelser/>

²⁰ <http://www.tofr.info/Huvudingangar1/EU-register/>

²¹ <http://www.naturvardsverket.se/Start/Lagar-och-styrning/Lag-och-ratt/Miljobalken/>

„Lagafrumvarpstillögurnar, yrðu þær að lögum í óbreyttri mynd, myndu að mati lögfróðra fela í sér mögulegt brot á a.m.k. þremur ákvæðum Stjórnarskrár Íslands, þ.e. brot á ákvæði 2. greinar um að Alþingi og forseti Íslands fara saman með löggjafarvaldið (og að óheimilt sé að framselja það vald til handhafa framkvæmdavaldsins); ákvæði um atvinnufrelsi (75. gr.) og eignarrétt (72. gr.). 75. gr. hljóðar svo: „Öllum er frjálst að stunda þá atvinnu sem þeir kjósa. Þessu frelsi má þó setja skorður með lögum, enda krefjist almannahagsmunir þess“. Með þessum lögum væri með skrifræði og óskýrum lagagrunni hindrað að hér á landi skapaðist í framtíðinni viðunandi efnahagslegur og lagalega tryggur grundvöllur fyrir skógrækt sem atvinnugrein. 72. gr. hljóðar svo „Eignarrétturinn er friðhelgur. Engan má skylda til að láta af hendi eign sína nema almenningsþörf krefji. Þarf til þess lagafyrirmæli og komi fullt verð fyrir“. Með þessum lögum væri eignaréttur skertur, þar sem landeiganda eru íþyngjandi skorður settar við atvinnufrelsi og nýtingu eigin lands, án þess að fyrir nauðsyn þess séu færð viðunandi rök²².

Þegar hafður er í huga sá áfellingisdómur sem stjórnkerfi landsins fær í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis²³ er raunalegt að verða vitni að vinnubrögðum sem samrýmast jafn illa stjórnarskrá og góðri stjórnsýslu. Nefndin tekur sér vald þvert á skipunarbréf sitt og vinnur í einstökum greinum laganna án þess að gerð sé tilraun til þess að fá yfirsýn yfir þau, farið sé í heilsteypa vinnu við að meta árangur núverandi laga eða meta hvar skóinn krepki. Þá vekur athygli að nefndinni er ætlað að hafa víðtækt samráð við hagsmunaaðila við endurskoðun laganna. Slíkt samráð hefur ekki verið efnt.

Eftirtektarvert er, að tveir nefndarmenn eru jafnframt forstöðumenn tveggja stofnana á vegum umhverfisráðuneytisins og leggja sem slíkir til tillögur um víðtækar gjaldtökur sem renna eiga sem sértekjur til viðkomandi stofnana. Er það óviðunandi í ljósi þeirrar miklu umræðu í þjóðfélaginu um opið lýðræði og ákall um breytt og siðleg vinnubrögð í stjórnkerfinu. Það er miður að engin tilraun er gerð til þess að opna á umræðu í þessu máli heldur þvert á móti reynt að takmarka umsagnartíma í þeim eina sjáanlega tilgangi að hunsa lýðræðislega umfjöllun. Í fundargerðum nefndarinnar kemur fram að bann hafi verið lagt við því að einstakir nefndarmenn mættu ráðfæra sig við hagsmunahópa (jafnvel umbjóðendur sína, í tilviki fulltrúa frjálsra félagasamtaka í nefndinni)“.

Síðar í umsögninni segir: „Frumvarpið er afar víðtækt, bæði að efni til og einnig að því leyti, að skilgreiningar, sem miklu máli geta skipt við eftirfylgni laga, eru almennar, óljósar og skortir rökrænt samhengi og samræmi. Lesandi sem telur sig skilja þær getur því túlkað lögin eftir eigin höfði. Slíkt er afar óheppilegt þegar haft er í huga að lagatextum er umfram margt annað ætlað að duga lengur en til einnar nætur. Góð lög eiga að vera skýr og eyða óvissu frekar en að búa hana til.

Þar sem frumvarpið ber alþjóðasamning fyrir sig, er mikilvægt að skilgreining frumvarpsins sé í takt við skilgreiningar samningsins, en þar virðist vera verulegur misbrestur á. Meginathugasemd félagsins við þetta atriði er sú að frumvarpið byggist á rangtúlkun alþjóðaskuldbindinga. Hugtök úr einum þætti Ríó-samnings Sameinuðu þjóðanna um verndun líffræðilegrar fjölbreytni (CBD) frá 1992 eru tekin úr samhengi við tilgang og markmið samningsins og það ástand lífríkisins sem Íslendingar búa við í dag. Einblínt er á lið (h) í 8. grein samningsins en horft framhjá inntaki margra annarra greina sem varða nýtingu lífauðlinda í þágu mannsins. Hugtökin sem hér er vísað til í frumvarpinu eru „ágangar framandi tegundir“ og „líffræðileg fjölbreytni“.

²² Samkvæmt „Stjórnugrísdomnum“ (mál nr. 15/2000) er óheimilt svo víðtækt framsal lands sem felst í kröfu þáverandi umhverfisráðherra, um umhverfismat vegna svínabús.

²³ <http://rna.althingi.is/>

Eins og fram kemur í inngangskafli (Preamble) CBD-samningsins²⁴ snýst hann um verndun líffjölbreytni heimsins - fyrst og fremst vegna þeirra auðlinda sem þar er um að ræða er nýta þarf í þágu mannsins og sjálfbærrar þróunar á jörðinni og til að tryggja sanngjarna skiptingu arðs af þeim. Tilefni samningsins eru áhyggjur manna af stórfelldri eyðingu lífvera og búsvæða þeirra á suðlægum slóðum, sérstaklega regnskógum hitabeltisins, þar sem talið er að gífurlegur fjöldi lífvera, skráðra og óskráðra, leynist. Einnig er vísað til einangraðra eyja sem búa yfir sérstæðum og auðugum lífsfélögum sem enn eru óröskuð og jafnvel lítt rannsökuð. Samningurinn snýst fyrst og fremst um verndun sérstæðra tegunda, fjölbreyttra og lífríkra vistkerfa eða lífsfélaga sem til þessa hefur lítt verið raskað af athöfnum manna. En samningurinn nær einnig til verndunar þjóðlegrar (hefðbundinnar) þekkingar og eftirsóknarverðra minja um ræktunarmenningu, svo og ræktaðra tegunda og arfgerða dýra og plantna, gamalla sem nýrra. Margar þjóðir hafa einmitt lagt áherslu á þennan þátt en hér á landi er þessu lítið sinnt.

Ekki þarf að taka fram að ríkið hefur sjálft forræði um eigin atvinnuvegi og auðlindanýtingu. Undir það hlýtur skógrækt að falla. Meginskylda ríkis sem gerir samninga af þessu tagi er að taka tillit til efnis hans við síðari lagasetningu. Það er því öldungis fráleitt að segja slíka samninga krefjast þess að stjórnvöldum innanlands séu veittar heimildir af því tagi sem frumvarpið kveður á um. Hverjir eru „hagsmunir íslensku þjóðarinnar“ þegar kemur að vörnum gegn „ágengum, framandi tegundum“? Fyrst og fremst að forðast að hér nemi land lífverur sem valdið gætu heilsutjóni eða efnahagslegum skakkaföllum: sjúkdómar, skaðvaldar og illgresi (einkum eitrad illgresi– e. noxious weed).

Í lagatextanum er engin tilraun gerð til þess að skýra með hvaða hætti „ágengar tegundir“ teljist ágengar²⁵ eða hvernig eigi að meta slíkt. Það úrskurðarvald, eða réttara sagt álitsgjöf sem Umhverfisstofnun er ætlað að fara eftir, er fært í hendur Náttúrufræðistofnunar. Að tegund hafi verið tilnefnd á lista „áengra tegunda“ af þar til bærum álitsgjafa í landi utan Íslands getur með engum hætti talist fullnægjandi til að viðkomandi tegund skuli flokkuð með þeim hætti hér á landi. Ekki er hægt að fullyrða að sama tegund hagi sér eins á Íslandi þótt hún sé á einhverjum viðmiðunarlistum sem teljast alþjóðlegir. Til þess þarf að sannreyna tegundina í viðkomandi vistkerfi. Reynslan er ólygnust. Engin jurt eða trjátegund hefur útrýmt öðrum tegundum hér á landi né í nokkru öðru landi, svo vitað sé²⁶. Til þess að draga megi réttan lærdóm af reynslu annarra eyþjóða, verðum við að hafa traustar og nákvæmar upplýsingar; forðast verður að trúa atvikssögum og flökkusögum, ef við eigum að komast hjá því að hrapa að röngum ályktunum. Þannig er með reynsluna af eyjum á Kyrrahafi og „viðkvæmum vistkerfum“ þeirra gagnvart framandi tegundum: þar hefur sannarlega mörgum tegundum dýra verið útrýmt af „framandi, ágengum tegundum“ rándýra og beitardýra, en engum af plöntum, hvorki ágengum plöntum né öðrum.

Framandi plöntur, hversu „ágengar“ sem þær kunna að hafa verið stimplaðar, reynast ekki til þessa hafa borið nokkra sök á útrýmingu lífvera á Kyrrahafseyjum, ef eitthvað er að marka rannsókn Sax og Gaines sem birtist í einu af heimsins virtustu, alþjóðlegu fræðaritum.

²⁴ Samningurinn um líffræðilega fjölbreytni <http://www.umhverfisraduneyti.is/althjodlegt-samstarf/samningar/nr/58>; http://www.umhverfisraduneyti.is/media/PDF_skrar/Samningur-um-liffraedilega-fjoldbreytni.pdf

²⁵ Reyndar er sjálf merking orðsins í íslensku nokkuð á reiki í vistfræðilegu samhengi. Í íslenskri orðabók merkir ágengur: • ýtinn, aðgangsharður; nærgöngull, áleitinn; • yfirgangssamur, frekur; e-m verður (vel ...) ágengt e-m miðar (vel ...) áfram, nær (miklum ...) árangri

²⁶ Sax and Gaines. 2008. Species invasions and extinction: The future of native biodiversity on islands. PNAS <http://www.pnas.org/content/105/suppl.1/11490.abstract?sid=ff760f8a-5527-4c93-8fd0-9108e2fc986a>

Gróðurvistfræðilegir ferlar eru í eðli sínu hægfara. Engin sannanleg ógn stafar af þeim trjátegunum sem hér hafa verið notaðar í um 100 ár. Erlendis eru trjátegunir notaðar til skógræktar langt út fyrir landamerki Þjóðríkja eins og þau hafa verið skilgreind á síðustu og þar síðustu öld, og geta skipt miklu máli í hagrænu og umhverfislegu tilliti. Í landi þar sem engin raunveruleg nytjaviðartegund hefur vaxið í þúsundir ára er nauðsynlegt að við nýtum okkur þá möguleika sem felast í innfluttum erfðaaauðlindum sem fært geta okkur hagsæld og bætt búsetuskilyrði. Það er ómálefnaleg og villandi umræða að spyrða trjátegunir eða jurtir saman við mink eða aðra óværu sem sumir telja að hafi valdið efnahagslegum skaða eða skaða á lífríki“.

Ljóst er að sá skilningur á hugtakinu náttúruvernd sem liggur til grundvallar frumvarpi þessu á sér fáa en háværa talsmenn og önnur sjónarmið, sem þó eiga almenns fylgis að fagna, hafa ekki komist að. Eftir er að skilgreina hugtakið náttúruvernd og ljóst að þar er nokkur vandi á höndum því djúp gjá hefur myndast milli þeirra sem vilja nýta landið og bæta landkosti þess og þeirra sem vilja dásama hina meintu „ósnortnu íslensku náttúru“.

Skilgreiningar og hugtök

Gerðar eru alvarlegar athugasemdir við töluliði nr. 3, 8, og 12 og þeirri skoðun komið á framfæri að notkun svo hæpinna hugtaka er ónothæf í lagatexta. Nánar er fjallað um hugtökin í umfjöllun um einstakar greinar frumvarpsins.

Varðandi töluliði nr. 13 og 22 er varða náttúru- og umhverfisverndarsamtök og útivistarsamtök finnst Skógræktarfélagi Íslands rétt að gera þá kröfu til slíkra samtaka, auk þeirra sem fram koma í skilgreiningunni, að þau haldi löglega boðaða aðalfundi ár hvert og haldi félagaskrá. Þetta kemur að einhverju marki í veg fyrir að einstaklingar tjái sig í nafni félagasamtaka sem hafa jafnvel enga formlega skráða félagsmenn nema þann sem talar þá aðeins fyrir sína hönd eða kannski mjög þröngs lokaðs hóps.

Nánar um einstakar greinar frumvarpsins

Um gildissvið laganna, sbr. 4. gr.

Hið víða gildissvið laganna og oft á tíðum fyrirvaralaus ákvæði um boð og bönn ásamt óskýrri hugtakanotkun mun leiða til óþarfra hagsmunaárekstra og grafa undan gildi laga þessara. Svo virðist sem gleymst hafi að gera ráð fyrir að önnur landnýting en tíðkast í Þjóðgöörðum eða sérstökum friðlöndum geti þrífist án þess að margbrjóta náttúruverndarlögin. Svo aftur sé vitnað til sænsku náttúruverndarlaganna þá eru þar skýr ákvæði sem takmarka gildissvið laganna samanber **kafla 2, „2 kap. Allmänna hänsynsregler m.m.“²⁷, sem fjallar um skyldur vegna starfsemi og sanngirnissjónarmið og kafla 3, „3 kap. Grundläggande bestämmelser för hushållning med mark- och vattenområden“, sem fjallar um landnýtingu og takmarkar lögsögu náttúruverndarlaga. Sjá fylgiskjal 3 þar sem völdum greinum hefur verið snarað á íslensku.**

Varúðarregla samkvæmt 9. gr. er í eðli sínu sleipurök (e. *slippery slope fallacy*) sem verður vandkvæðum bundið að setja í lög sem þessi. Hana er auðvelt að misnota í tíma og ótíma, t.d. með vísan til meintrar „gríðarlegar ógnar við líffræðilegan fjölbreytileika“ og ónógrar vissu um eitthvað

²⁷ [http://62.95.69.15/cgi-](http://62.95.69.15/cgi-bin/thw?%24{HTML}=sfst_lst&%24{OOHTML}=sfst_dok&%24{SNHTML}=sfst_err&%24{BASE}=SFST&%24{TRIPS}HOW}=format%3DTHW&BET=1998%3A808%24)

[bin/thw?%24{HTML}=sfst_lst&%24{OOHTML}=sfst_dok&%24{SNHTML}=sfst_err&%24{BASE}=SFST&%24{TRIPS}HOW}=format%3DTHW&BET=1998%3A808%24](http://62.95.69.15/cgi-bin/thw?%24{HTML}=sfst_lst&%24{OOHTML}=sfst_dok&%24{SNHTML}=sfst_err&%24{BASE}=SFST&%24{TRIPS}HOW}=format%3DTHW&BET=1998%3A808%24)

sem mögulega gæti gerst. Ef menn gefa sér að núverandi ástand íslenskrar náttúru sé „hinn besti heimur allra heima“ er rökrétt að álykta að allar breytingar sem gætu gerst leiði til ófarnaðar - að endaskrefinu fylgi afar óæskilegar afleiðingar og þess vegna sé varasamt eða jafnvel stórhættulegt að fallast á upphaflega skrefið.

Löggjöf sem bannar allt sem ekki er sérstaklega leyft en vísar að öðru leyti til varúðarreglu má beita til að koma í veg fyrir flest sem til framfara horfir. Einnig geta valdhafar afsakað framkvæmd eins og upprætingu gróðurs með Roundup-plöntueitri með vísan í varúðarreglu²⁸.

Ríki hafa almennt ekki tekið varúðarregluna inn í löggjöf heldur látið duga að hafa hana til hliðsjónar og í stefnuýfirlýsingum. Svona er varúðarreglan sett fram í Ríó-yfirlýsingunni:

Principle 15

In order to protect the environment, the precautionary approach shall be widely applied by States according to their capabilities. Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent environmental degradation²⁹.

Í drögum að náttúruverndar lögnum er hún þýdd eða staðfærð svona:

9. gr. Varúðarregla.

Þegar tekin er ákvörðun án þess að fyrir liggja 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 grípa til aðgerða sem geta komið í veg fyrir spjöllin eða dregið úr þeim.

Þýðing sem er nær upprunalega textanum gæti verið eitthvað á þessa leið: „Í því skyni að vernda umhverfið skulu ríki virða [eftirfarandi] varúðarreglu eftir því sem mögulegt er. Þegar hættu er á alvarlegu og/eða óbætanlegu tjóni skal skorti á vísindalegri fullvissu ekki beitt sem fyrirslætti til að fresta efnahagslega gerlegum aðgerðum sem miða að því að koma í veg fyrir eða draga úr neikvæðum umhverfisáhrifum“.

X. KAFLI Vernd jarðminja, vistkerfa, vistgerða og tegunda.

Í 57. gr. stendur: „Eftirtalin vistkerfi njóta sérstakrar verndar í samræmi við markmið 2. gr., sbr. og c-lið 3. gr.: b. birkiskógar sem einkennast af náttúrulegri nýliðun og aldersdreifingu, þar sem eru m.a. gömul tré og þar sem vex dæmigerður botngróður birkiskóga, svo og leifar slíkra skóga.“

Þessi skilgreining á birkiskógum sem njóta eiga sérstakrar verndar skv. 57. gr. er fjarri því að vera skýr, gagnsæ eða auðveldar framkvæmd verndar umfram núgildandi skógræktarlög³⁰. Að mati Skógræktarfélags Íslands, er betra að eingöngu verði fjallað um vernd birkiskóga í endurskoðuðum skógræktarlögum og sérstökum ákvæðum um vernd þeirra sleppt í lögum um náttúruvernd eða

²⁸ http://www.umhverfisraduneyti.is/media/PDF_skrar/Lupinuskyrsla.pdf

²⁹ <http://www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-1annex1.htm>

³⁰ Lög um skógrækt, nr.3/1955: <http://www.althingi.is/dba-bin/prentaloguti.pl?lnr=1955003&utg=140b&pdf=PDF>

öðrum lögum. Það auðveldar ekki framkvæmd laga um verndun birkiskóga né annarra skóga, að fjallað sé um þau á mörgum stöðum í lagasafninu með misvísandi og mótsagnakenndum hætti.

Dæmi um óskýrleika frumvarpsins eru mörg og væri að æra óstöðugan að elta ólar við hin fjölmörgu vafamál, sem fyrirséð er að upp muni koma, ef það verður að lögum. Hér skal tekið dæmi: Ekki er nóg að lesa 57. gr. því í henni er tilvísun í 2. og 3. grein. Svo þarf einnig að lesa greinargerð um greinarnar þrjár og Hvítbók því svo virðist sem hún sé einnig lögskýrandi þrátt fyrir alla sína annmarka.

Í greinargerð með 28. gr. er vitnað í Hvítbók. Í greinargerðinni segir: „Lúpína sé sérstakt áhyggjuefni en hún myndi miklar og þéttar breiður kringum þéttbýlisstaði, á skógræktar- og landgræðslusvæðum og í sumarbústaðalöndum. Á haustin myndist mikil sína í lúpínubreiðunum sem sé gríðarlegur eldsmatur, sjá kafla 19.4.11.“ Ekki verður séð hvað erindi svona „ekki-frétt“ á í lagaskýringatexta. Eldar geta kviknað í eldmat af mörgum toga, en ástæðulaust er að teygja gildissvið náttúruverndarlaga inn á svið eldvarna.

XI. KAFLI. Framandi tegundir

Skógræktarfélag Íslands er afar mótfallið þessum kafla og telur að hann eigi ekki að vera í lögum yfir höfuð enda um afar umdeildan og lítt ritrýndan bálk að ræða. Fjallað er um innfluttar nytjategundir sem ólöglega innflytjendur og óboðna gesti og farið fram á víðtæka valdheimildir til að banna ræktun þeirra, „útrýma“ og „uppræta“ eins og það er svo smekklega orðað. Staðreyndin er sú að vegna tegundafátæktar og skóg- og landeyðingar þá verður skógrækt vart stunduð nema með innfluttum tegundum sem margar hafa fyrir löngu sannað gildi sitt hér og bætt búsetuskilyrði svo um munar. Skógrækt nýtur stuðnings mikils meirihluta landsmanna þrátt fyrir nokkuð háværan andröður fámenns hóps.

Nú er talið að um þriðjungur plantna íslensku flórunnar sé hingað komin fyrir tilstilli manna. Við landnám fluttust hingað húsdýr sem fylgt hafa þjóðinni allar götur síðan og fleiri tegundir dýra hafa bæst við fínu landsins. Í 5. gr. frumvarpsins kemur fram eftirfarandi skilgreining í lið 8. „*Framandi lífverur*: Tegund, undirtegund eða lægri flokkunareining, svo sem afbrigði, kyn eða stofn, þ.m.t. lífhlutar, kynfrumur, fræ, egg eða dreifingarform sem geta lifað af og fjölgað sér, sem menn hafa flutt vísvitandi eða óvitandi út fyrir sitt náttúrulega forna eða núverandi útbreiðslusvæði eftir árið 1750“. Hvaða tilgangi þjónar svona flokkunarfræði? Hver eru rökin ?

Í frumvarpinu fá skógrækt og landgræðsla sömu undanþágu og búfé (sem heyrir undir búfjárlög) og yl- og garðrækt (sem um gilda engin lög) fékk í fyrri frumvarpsdrögum að breytingum á náttúruverndarlögum (14.12.2010), s.s. undanþágu frá hinni almennu reglu að óheimilt sé að flytja inn framandi lífverur nema með leyfi Umhverfisstofnunar. Í upphafi 63. greinar stendur nú: „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.“

En 5. mgr. þessarar lagagreinar gefur ráðherra óskorað vald til þess að setja reglugerð, eina eða fleiri, sem bannar einstakar trjátegundir í skógrækt hvenær sem ráðherranum þóknast („Ráðherra getur að fengnum tillögum sérfræðinganeftdarinnar ákveðið í reglugerð að banna innflutning tiltekinna framandi tegunda og skal hann birta þar skrá yfir þær. Á sama hátt getur ráðherra ákveðið að vissar tegundir megi flytja inn án leyfis skv. 1. mgr. og skal hann einnig birta skrá yfir þær.“) Reynslan sýnir að slíkar reglugerðarbreytingar geta farið afar hljótt og án yfirvegna eða eðlilegra valdmarka. Rúmt svigrúm til setningar reglugerða sem bannar hvaðeina felur í sér framsal löggjafarvalds til ráðherra (framkvæmdavalds) og býður heim hættunni á gerræði.

Þótt komin sé í þetta frumvarp undanþága varðandi „framandi plöntutegundir sem ætlaðar eru til skógræktar og landgræðslu“ þá er þar aftur vísað til ósamþykkrar reglugerðar sem ráðherra getur breytt fyrirvaralaust. Það mun og vafalítið hafa slæm áhrif á skógræktarstarf ef löggjafinn sendir þau skilaboð til samfélagsins að gróðursetning skógarplantna varði við lög og kallist nú að dreifa eða sleppa framandi lífverum út í [íslenska] náttúru, sbr. 64. gr., enda gæti það varðað sektarákvæði sbr. 91. gr. Refsiábyrgð. „Brot gegn lögum þessum og stjórnvaldsfyrirmælum settum samkvæmt þeim varða sektum eða fangelsi allt að tveimur árum. Nú hljótast af broti alvarleg spjöll á náttúru landsins og skal brotamaður þá sæta sektum, að lágmarki 350.000 kr., eða fangelsi allt að fjórum árum“.

Að öðru leyti er fyrri umsögn Skógræktarfélags Íslands um þennan kafla í fullu gildi og óhögguð en þar segir:

„Hugtakinu **ágeng framandi lífvera** er ekki hægt að henda reiður á né 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 kviarnar, aukið kyn sitt og breiðst út á einu tímaskeiði 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 stjórnarsýslustofnanir 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 beitarfriðun) breytir um leið í grundvallaratriðum tegundasamsetningu lífríkisins og hefur veruleg áhrif á lífríkið. Ljósærar 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 ekki að finna fjölmargar lífverur sem ógni líffræðilegri fjölbreytni, aðeins í mismunandi mæli?

Í athugasemdum við frumvarpsdrögin stendur: „Ágengar framandi tegundir eru nú taldar vera önnur helsta ástæða hnignunar líffræðilegrar fjölbreytni í heiminum“. Þessi setning er ágætt dæmi um villandi notkun ógagnrýnnar hefðarspeki og kreddu sem finna má víða í texta frumvarpsdraganna. Upphaflegur höfundur þessarar fullyrðingar er Edward O. Wilson, prófessor í líffræði við Harvardháskóla og birtist hún fyrst í bók hans „Fjölbreytni lífsins“ (The Diversity of Life) árið 1992. Á það hefur verið bent í grein tveggja annarra prófessora í vísindatímaritinu Science³¹, að fullyrðingin standist enga vísindalega skoðun. Röksemdafærsla Wilsons um áhrif framandi lífvera á líffræðilega fjölbreytni byggist á „viðtækri útgiskun, sem byggist á innsæi höfundarins, út frá óbirtum gögnum sem lúta að fisktegundum í Norður-Ameríku“ („a vast intuitive extrapolation from unpublished data about North American fishes“). Höfundarnir halda því fram að tilfinningaleg skírskotun hugmyndarinnar hafi framar

³¹ Chew, M. K., Laubichler, M. D. (2003) "Natural enemies – Metaphor or Misconception?" Science 301: 52-53.

öðru leyft hugmyndinni að ná fjöldafulgi meðal vistfræðinga án þess að hún styðjist við vandaða, vísindalega aðferðafræði.

Það er áhyggjuefni Skógræktarfélagi Íslands, sem kýs að umræða sé vönduð, rökvis og málefnaleg, að dómar um gagn eða ógn af því að rækta þær tegundir, sem ekki voru taldar upp í Flóru Íslands árið 1948, sé farin að byggjast einvörðungu á margendurteknum, örökstuddum alhæfingum, kreddum og klisjum.

Nauðsynlegt er að taka tillit til þeirra aðstæðna sem hér ríkja. Landið er jarðfræðilega ungt og landfræðilega einangrað í miðju úthafi. Á Íslandi fyrirfinnst engin einlend (e. endemic) jurtategund - allar tegundir í flóru landsins eru útbreiddar og algengar í öðrum löndum við norðanvert Atlantshaf. Allar jurtir Íslands hafa borist til landsins eftir lok síðasta kuldaskaiðs ísaldar og eru þær fáar miðað við svæði á meginlöndum sem búa við svipuð loftslagsskilyrði og Ísland. Á næstu árum og áratugum munu óhjákvæmilega verða miklar breytingar á umhverfi vegna hlýnandi veðurfars og annarra loftslagsbreytinga og þær breytingar verður ekki hægt að hafa áhrif á nema að óverulegu leyti. Hugmyndir manna um að fyrirbyggja breytingar á vistkerfum með því einu að herða eftirlit með innflutningi, dreifingu og sleppingu lífvera og gefa sér fyrirfram, eftir fremur óvönduðu, huglægu og óprófanlegu mati, hvaða lífverur ógni líffjölbreytni eru í hæsta máta óraunhæfar. Það er óraunsætt markmið að ætla að viðhalda óbreyttu ástandi í jurta-og dýraríkinu á sama tíma og allar ytri aðstæður breytast.

Loftslagsbreytingarnar sem áður voru nefndar munu, ef að líkum lætur, gerast mjög hratt. Talið er t.d. að trjategundir sem breiðast hægt út geti ekki brugðist við með náttúrulegum aðferðum við flutninga. Flutningur með manngerðum hætti er þar jafnvel eina leiðin til þess að bjarga megi tegundum frá útrýmingu. Á þessari öld er spáð 2- 4 gráðu hækkun á meðalhita hér á landi. Ef það mun ganga eftir verða hér allt önnur „náttúruleg skilyrði“ sem gagnast munu sumum tegundum en gætu jafnvel útilokað aðrar er hér hafa lifað í 10 þúsund ár. Ef horft er 50 ár fram í tímann, sem reyndar er ekki langur tími í skógræktarlegu tilliti, vaknar spurning um hvort þá verði enn vísað til plöntulista í Flóru Íslands 1948. 3. útgáfu, sem ímynd hins fullkomna, ósnortna og eftirbreytniverða gróðurfars á landinu.

Íslenskur almenningur er afar jákvæður gagnvart aðfluttum trjategundum, og lítur á skógrækt með þeim tegundum sem mesta þjóðþrifaverk eins og raunar skógrækt almennt³². Í viðhorfskönnun sem gerð var árið 2004 var spurt um afstöðu fólks til barrtrjáa á Þingvöllum, til þess að fá hugmyndir um afstöðu landsmanna til „framandi“ trjáa í íslenskri náttúru almennt og hins helga reits á Þingvöllum sérstaklega. Samkvæmt könnuninni skiptist þjóðin í þrjá nokkurn veginn jafnstóra hópa og einn mun minni: 35% hafði ekki skoðun á málinu, 33% taldi að þyrma ætti þeim barrtrjám sem þegar væru á Þingvöllum en að ekki bæri að gróðursetja fleiri og 28% taldi að barrtré mættu vera á Þingvöllum til frambúðar. Aðeins 4% svarenda töldu að útrýma ætti barrtrjám á Þingvöllum. Það er því vart hægt að grípa til lýðræðislegra raka („vilja þjóðarinnar“) sem röksemdafærslu fyrir því að setja hömlur á ræktun aðfluttra trjáa hérlendis.

Hvernig mun það ógnarmat fara fram sem vísað er til? Það sem einum gæti þótt ógn gæti öðrum með öðrum mælistikum og frá öðru sjónarhorni þótt kostur og eftirsóknarvert ástand. Hugtakið „ógn“ er bæði loðið og teygjanlegt. Taka má lúpinu sem dæmi sem víti til varnaðar. Hérlendir vistfræðingar hafa lítt haldið á lofti mikilli vistfræðiþjónustu lúpinunnar með jarðvegs- og kolefnisbindingu, uppbyggingu á lífríki í jarðvegi og á fuglalífi sem hún hefur

³² Sherry Curl og Hrefna Jóhannesdóttir. 2005. Viðhorf Íslendinga til skógræktar. Skógræktarritið 2005, bls. 19- Sjá einnig: Viðhorfskönnun leiðir í ljós að Íslendingar eru "skógarþjóð". <http://www.skogur.is/um-skograekt-rikisins/frettir/2004/11/12>

tekið að sér undanfarin 70 ár. Nú um stundir virðast þeir fyrst og fremst fella um hana sleggjudóma³³ og reyna að finna henni allt til óþurftar, en litlar sem engar haldbærar vísindarannsóknir á henni hafa farið fram³⁴. Mat af þessum toga hlýtur að eiga að fara fram með óvilhöllum hætti. Ef vísindaleg rök hníga að því að ákveðin jurt sé að útrýma einni tegund eða ákveðnum vistgerðum á landsvísu þá gætu það verið gild rök. Ekki er nægilegt að benda á atvikssögur eða „breiðumyndandi“ hegðun tiltekinnar, aðfluttrar jurtar til þess að færa sönnur á að hún ógni stöðugleika, jafnvægi og líffjölbreytni.

Framandi lífverur: Dýr, plöntur, sveppir og örverur sem ekki koma náttúrulega fyrir í vistkerfum landsins. Hér er veikleikinn sá að verulegur hluti vistkerfa landsins er lítt kannaður og rannsakaður að því marki sem fullnægjandi getur talist³⁵. Yfirlit um gróður eða fágætar gróðurvistgerðir, útbreiðslu þeirra eða hlutfall er mjög bágborið. Þekking og yfirsýn yfir smágerðari lífverur, svo sem örverur, er enn ófullkomnari.

Gera má margar athugasemdir við notkun hugtaksins „náttúrulega“ í 7. lið 1. gr. frumvarpsins. Maðurinn er sjálfur hluti náttúrunnar. Hann er, líkt og aðrar lífverur, afurð líffræðilegrar þróunar, líkt og önnur „dýr merkurinnar“. Notkun lýsingarorðsins „náttúrulegt“ sem andstæða þess sem er „mangert“, á rætur sínar að rekja til hinnar fornu tvíhyggju, að tilveran skiptist í tvo óskylda og ósamrýmanlega frumþætti: mann og náttúru. Frá því menn fóru að yfirvega stöðu sína í náttúrunni hafa tvö viðhorf tekist á. Annars vegar hefur verið litið á manninn sem eðlilegan hluta náttúrunnar, afsprengi líffræðilegrar þróunar eins og aðrar lífverur. Hins vegar hefur maðurinn verið talinn frábrugðinn öðrum lífverum og því ókleift að skilja hann nema sem veru af allt öðrum toga en önnur fyrirbæri þessa heims³⁶. Síðarnefnda viðhorfið er samofið sjálfu hugtakinu „náttúruvernd“: að maðurinn og fylgifyiskar hans séu „framandi afl“ í náttúrunni sem þurfi að vernda hana gegn.

Ein af afleiðingum síðarnefnda viðhorfsins, sem kann að hafa á sér brag rökvisinnar (en hefur ekki, þegar grannt er skoðað), er verndun og endurheimt „innlendrar, náttúrulegrar flóru og fánú“ og sú hugarsmið sem lítur dagsins ljós með framlögðum tillögum að lagafrumvarpi, um að ræktun eða slepping mannsins á innfluttum lífverum sé andhverfa náttúruverndar sem beri að banna með náttúruverndarlögum.

Sú staðreynd, að aðgreiningin á því sem er „náttúrulegt“ og „mangert“ er aðeins „mangert hugarfóstur“, vegur nokkuð að undirstöðum skilgreiningar á hugtakinu „framandi lífverur“. Ekki er nokkur vafi á að koma mannsins til Íslands breytti mjög ásýnd þess. Landið og gróðurfar þess hefur einnig verið með ýmsum hætti á ýmsum tímum áður en menn námu hér land, sbr. „birkiskeiðið fyrra og síðara“ og „mýraskeiðið fyrra og síðara“. Svo virðist sem höfundar frumvarpsins hafi í huga tímasetningu, sem nota beri til samanburðar við núverandi og síðari aðstæður í náttúrunni, og telji rétt að beita þeim aðferðum og úrræðum sem

³³ Áfangaskýrsla um útbreiðslu, varnir og nýtingu lúpínu og skógarkerfils.

<http://www.umhverfisraduneyti.is/frettir/nr/1725>

³⁴ Athugasemdir til umhverfisráðherra um skýrsluna „Alaskalúpína og skógarkerfill á Íslandi: Útbreiðsla, varnir og nýting“ http://www.skogur.is/media/yomislegt/Athugasemdir-til-umhverfisradherra-um-skyrsluna-Alaskalupina-og-skogarkerfill-a-Islandi_Utbreidsla_varnir-og-nyting.pdf

³⁵ Sjá t.d. Recommendation No. 96 (2002) on conservation of natural habitats and wildlife, specially birds, in afforestation of lowland in Iceland, adopted by the Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats Standing Committee, 5. Dec. 2002.

<https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?Ref=Rec%282002%2996&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864>

³⁶ Páll Skúlason. 1995. Siðfræði skógræktar. Í: Í skjóli heimspekinnar. Háskóli Íslands – Háskólaútgáfan, bls. 22-35.

skipulagt mannfélag hefur yfir að ráða nú á tímum til að sveigja lífríkið í átt til þess viðmiðs. Ef rétt er, er hvergi í frumvarpinu gefið til kynna hver sú tímasetning á að vera. Orðið „upprunalegt“, sem kemur fyrir á einum stað í greinargerð með frumvarpinu, kann að benda til ársins 874 eða til tímans áður en menn námu hér land. Lítil von er til að sátt gæti tekist um þá tímasetningu, jafnvel þó að hún væri raunhæf með tilliti til atvinnuhátta, fjólsfjölda og tækni, sem fer víðs fjarri. Þó að afstaða sem þessi byggist ekki á nytjasjónarmiðum er hún í raun jafn mannhverf (e. anthropocentric) og það sjónarmið, að rétt sé að auðga lífríki landsins með fleiri tegundum, treysta gróðurfar með ræktun á trjategundum sem ekki hafa vaxið „náttúrulega“ á Íslandi eftir ísöld o.s.frv., aðgerðum sem vissulega stuðla miklu frekar að líffræðilegri fjölbreytni á einstökum svæðum en viðleitni til að ná fram endurtekningu á fyrri tíð, þó að sú fjölbreytni verði þá af öðrum toga og ekki með sömu tegundasamsetningu og hin fyrri.

Að öllu athuguðu má gera ráð fyrir að orðinu „náttúrulega“ sé í höfuðdráttum ætlað að lýsa því ástandi lífríkis sem þeim, er orðið notar, þykir með einhverjum hætti eftirsóknarvert og aðdáunarvert. Að því gefnu að hægt sé að afla áreiðanlegra upplýsinga um náttúrufar á löngu liðnum tímum verður þá merking orðsins háð tilfinningum og fegurðarskyni þess sem það notar, og þar með einstaklings- og (eða) tískubundin. Hætt er við að tilraunir til að stjórna náttúrufari á slíkum forsendum verði í besta falli gagnslausar, og einnig hljóta þær að verða áfram umdeilanlegar, þó að þær takist.

Alþjóðlegu náttúruverndarsamtökin (IUCN) hafa lagt fram eftirfarandi skilgreiningu á því hvað átt sé við með hugtakinu „ágeng framandi tegund“: „framandi tegund sem nær fótfestu í náttúrulegum eða hálf-náttúrulegum vistkerfum eða búsvæðum, veldur þar breytingum og ógnar innlendum líffræðilegum fjölbreytileika“³⁷. Sömu samtök höfðu áður gert grein fyrir afstöðu sinni til innflutnings tegunda³⁸. Þar er kveðið skýrt að orði um það að ekki beri að leyfa innflutning tegunda inn í „náttúruleg búsvæði“ (e. natural habitats). Samtökin sætta sig við notkun innfluttra tegunda á svæðum sem teljast „hálf-náttúruleg“ (e. semi-natural), ef ríkar ástæður eru fyrir því. Á hinn bóginn er afstaða IUCN frjálsslynd hvað snertir „manngerð búsvæði“. Helst er lýst áhyggjum yfir notkun innfluttra tegunda innan manngerðra búsvæða ef hætta er á að þau ógni nærliggjandi „náttúrulegum“ eða „hálf-náttúrulegum“ búsvæðum.

Afstaða þessara samtaka (sem m.a. umhverfisráðuneyti Íslands á aðild að) til innflutnings jurta eða trjáa til skógræktar og landbóta á Íslandi hlýtur að mótast af því hvaða hlutar Íslands teljast náttúruleg, hálf-náttúruleg eða manngerð búsvæði. Víst er að IUCN myndi seint fallast á rökin fyrir því að umbreyta birkiskógum eða öröskuðu votlendi í skóglendi framandi trjategunda. Á hinn bóginn er fullvíst að stærstur hluti yfirborðs Íslands telst vera land sem orðið hefur fyrir alvarlegri röskun og hnignun af völdum búsetu og mannglegra athafna (=manngert umhverfi) á undangengnum ellefu öldum. Frá því land byggðist hefur landið tapað a.m.k. helmingi gróins lands og 95% skóglendis. Á 62,5% af flatarmáli landsins á sér stað „nokkur“, „umtalsverð“, „alvarleg“ eða „mjög alvarleg“ jarðvegseyðing³⁹. Aðeins á fjórum hundraðshlutum landsins er engin jarðvegseyðing. Í samhengi við skilgreiningar IUCN má álykta að engin fyrirstaða sé að umbreyta manngerðum vistkerfum á stærstum hluta landsins í skóga innfluttra tegunda, þótt núverandi lög geri einungis ráð fyrir að skógvætt verði 1% landsins á þessari öld.

³⁷ IUCN. 2000. IUCN Guidelines for the Prevention of Biodiversity Loss Caused by Alien Invasive Species.

³⁸ IUCN. 1987. IUCN Position Statement on Translocation of Living Organisms: Introductions, Reintroductions and Re-stocking.

³⁹ Ólafur Arnalds m.fl. 1997. Jarðvegsrof á Íslandi. Landgræðsla ríkisins og Rannsóknastofnun landbúnaðarins.

Innflutningur lifandi lifvera: Flutningur lifvera af völdum manna til landsins eða á íslenskt hafsvæði frá löndum eða svæðum utan Íslands.

„Ekkert orð er skrípi, ef það stendur á réttum stað“, sagði Halldór Laxness. Á sama hátt er allur gróður, sem vex og dafnar eðlilega, í sjálfu sér fallegur. Mannkyn hefur frá því að Afrikumaðurinn hóf göngu sína þaðan tileinkað og hagnýtt sér gæði móður náttúru sem er samheiti við það sem í sáttmálanum um líffræðilega fjölbreytni er nefnt lifandi auðlindir jarðar. Stærsta þróunarskref mannkyns er þegar ræktunarmenning hefst í Mesópótamíu fyrir um 7000 árum. Flutningur lifvera og tegunda milli landa og heimsálfa hefur verið stunduð til hagsbóta fyrir mannkyn frá fyrstu þróunarskeiðum mannskyns. Á síðustu 400-500 árum hefur umhverfi breyst hratt með bættum samgöngum og viðskiptum. Á síðustu öld hefur svo verið tekið mikið stökk í kynbótum og erfðatækni sem ekki sér enn fyrir endann á.

Frá því að Íslendingar námu hér land hafa þeir flutt inn tugi og hundruð nytjaplantna, tugi spendýra og svo mætti áfram telja. Lífskjör mannsins hafa batnað og landið fyrir vikið orðið sjálfbærara. Á síðustu 100 árum hefur fjöldi trjátegunda verið fluttur til landsins og er komin góð reynsla á margar þeirra, auk þess sem kynbætur hafa og munu enn geta bætt afrakstur af þeim tegundum sem helst hefur verið horft til. Fjölskrúðugt lífríki er eftirsóknarverðara en fábreytt auk þess sem það er sterkara og verður síður fyrir áföllum. Það gerir landið byggilegra og af ýmsum tegundum er hægt að hafa nytsemi og bæta búsetuskilyrði fyrir mannfólk. Skógar, ræktaðir sem óræktaðir, óháð uppruna trjánna, skapa skilyrði fyrir nýjar tegundir plantna og dýra sem þar þrífast. Margar þeirra tegunda sem háðar eru skógum hafa átt hér í vök að verjast vegna skógleysis. Með hraðfara breytingum á veðurfari getur aukin fjölbreytni gróðurs verið kostur en ekki ógn. Hið fábreytta gróðursamfélag Íslands varð harkalega fyrir barðinu á mannum þegar hann hóf hér búsetu fyrir um 1140 árum. Af því er margt hægt að læra og ástæðulaust að endurtaka þau mistök og koma í veg fyrir jákvæða þróun í átt til vænlegs og blómlegs umhverfis.

Til Íslands hafa verið fluttar a.m.k. 150 trjátegundir til skógræktar undanfarna öld. Af þeim er vitað til að a.m.k. 18 hafi „numið land“, þ.e. þroskað fræ og fest rætur með sjálfsáningu. Meðal innfluttra trjátegunda, sem víða hafa fundist sjálfsánar hér á landi hin síðari ár, eru stafafura, sitkagreni, rússalerki, alaskaösp, viðja, selja og alaskaviðir, en þetta eru jafnframt algengustu, innfluttu trjátegundir sem hér eru í ræktun. Sigurður Blöndal og Skúli Björn Magnússon, í bók sinni „Íslandsskógar – hundruð ára saga“, álíta að slík dæmi um landnám nýrra trjátegunda á Íslandi séu „fegursti vitnisburðurinn um það, að með innflutningi trjátegunda yfir Atlantshafið er verið að vinna með náttúrunni en ekki hið gagnstæða. Tré – eins og allar plöntur – þekkja ekki landamæri ríkja, aðeins landamæri lífsskilyrða. Þau hasla sér völl þar sem rétt skilyrði er að finna, ef fjallgarðar og höf hindra það ekki“.

Líffræðileg fjölbreytni: Breytileiki meðal lifvera á öllum skipulagsstigum lífs, þar með talin öll vistkerfi á landi, í sjó og ferskvatni og vistfræðileg tengsl þeirra. Hugtakið nær til fjölbreytni innan tegunda, milli tegunda og í vistkerfum.

Hugtakið líffræðileg fjölbreytni hefur þann vafasama heiður að vera mikið notað en sjaldan skilgreint⁴⁰. Merkir það einfaldlega fjölda tegunda eða er það eitthvað meira?

Samkvæmt Hamilton (2005) eru margar skilgreiningar notaðar á líffjölbreytni og eru flestar heldur þokukennar í merkingu sinni. Endurspeglar þetta sennilega hina óljósu og torræðu merkingu hugtaksins. Sumir telja hugtakið lýsa því hve ríkur tiltekinn staður er af flokkunarfræðilega skilgreindum tegundum, aðrir sjá hana sem tegundafjölbreytni á

⁴⁰ Hamilton, A.J. 2005. J. Env. Mgt. <http://www.sciencedirect.com/science/journal/03014797>

mismunandi landfræðilegum skólum, en margir leggja til miklu viðtækari skilgreiningu á borð við „heilðarfjölbreytni lífsins á jörðu“. Sumir greina á milli innlendra og innfluttra tegunda, enn aðrir leggja sérstaka áherslu á tegundir í útrýmingarhættu. Síðan er til aragrúi fræðilegra mælikvarða sem ætlað er að leggja mat á líffjölbreytni. Þegar tekið er tillit til flækjustigsins og torræðninnar við notkun sjálfs grundvallarhugtaksins, er nokkuð ljóst að flækjustig í framkvæmd laga og ágreiningur um túlkun lagafyrirmæla sem tengist notkun hugtaksins verður fyrirsjáanlega hátt.

Skilgreiningin á „líffræðilegri fjölbreytni“ sem notuð er í 1.gr. virðist vera þýðing úr samningnum um líffræðilega fjölbreytni (Rio de Janeiro 5. júní 1992) “Biological diversity” means the variability among living organisms from all sources including, inter alia, terrestrial, marine and other aquatic ecosystems and the ecological complexes of which they are part; this includes diversity within species, between species and of ecosystems.”

Það er skaðlegt, að skilgreining frumvarpsins á grundvallarorðasambandinu „líffræðileg fjölbreytni“ er ótæk. Biological á við líf, ekki líffræði. Ekki er verið að fjalla um breytileika meðal hinna ýmsu undirfræðigreina líffræði í sáttmálanum, heldur um fjölbreytni lífs á jörðinni. Líffræðileg fjölbreytni er sögð vera „breytileiki meðal lífvera á öllum skipulagsstigum lífs, þar með talin öll vistkerfi [...] og vistfræðileg tengsl þeirra“. Orðinu „breytileiki“ er ætlað að koma með einu orði í stað orðsins „variability“ á ensku, en varla er kostur á öðru en að skilja það sem samheiti fyrir fjölbreytni. Er skilgreiningin að því leyti tvítekning („tátólógísk“). Væntanlega er átt við að líffræðileg fjölbreytni sé það sem gerir lífverur á öllum „skipulagsstigum“ lífs innbyrðis ólíkar. Hvað er átt við með orðinu „skipulagsstigi“? Er hér átt við flokkunarfræðilega aðgreiningu? Eitt er víst að vistkerfi er ekki „skipulagsstig lífs“ og því fer skilgreiningin út af spori.

Enskuna verður að skilja þannig að það sé einfaldlega upptalning á „sources“, þ.e. uppruna eða uppsprettum, að nefna vistkerfi og þau vistfræðilegu kerfi sem þau eru hluti af. Þau orð ættu því að standa í þágufalli, sama falli og uppsprettarnar, því forsetningin „frá“ stýrir alltaf þágufalli: „Líffræðileg fjölbreytni merkir breytileika meðal lífvera frá öllum uppsprettum, þar með talið **vistkerfum** á landi, í sjó og vötnum ...“.

Þessi leiðrétting er torveld eða ógerleg þegar „skipulagsstig“ er komið í stað „uppsprettu“. Í núverandi mynd er skilgreiningin órökræn og því óskiljanleg. Hafi menn ekki skilning eða döngun til að vísa slíkri þýðingarvillu á bug gefur hún í skyn óravítt merkingarsvið. Þetta er að sönnu bagalegt og gengur ekki upp“.

Ítrekuð er sú krafa Skógræktarfélag Íslands að KAFLI XI. um „Framandi tegundir“ verði felldur út úr frumvarpinu enda er hann byggður á hleypidómum en ekki vísindalegum grunni.

Heildstætt mat á áhrifum frumvarpsins

Hægt er að fjalla um áhrif frumvarpsins frá mörgum sjónarhornum. Nú er það svo að umhverfismálin hafa farið í farveg umfangsmikilla og þvælinna laga, reglugerða og tilskipana en minna farið fyrir eftirfylgni enda væri það ærið verk. Það er mat Skógræktarfélag Íslands að einfalda þurfi laga- og reglugerðaumhverfi í umhverfismálum og beita þess í stað hagrænum hvötum og auka þátttöku almennings, lögaðila og félagasamtaka til góðra verka. Lög þurfa að vera skýr og einföld og óæskilegt er að hægt sé að túlka þau með mismunandi hætti.

Sé gert ráð fyrir að framkvæmdavaldinu sé alvara með frumvarpi þessu þá er ljóst að yrði það að lögum myndi það hafa víðtæk lamandi áhrif á þjóðlífið, landnýtingu, ferðavenjur og torvelda mjög uppbyggingu sjálfbærra gróðurvistkerfa. Einnig kallar frumvarpið á stóraukin ríkisumsvif og skrifræðisbákn sem ætlað er að afla sértekna með leyfisveitingum og umsagnavaldi. Sé á hinn bóginn gert ráð fyrir að lög þessi hafi lítið sem ekkert lagagildi í raun vegna þess að ekkert sé farið eftir þeim, eins og hefur verið raunin með laga- og reglugerðaumhverfi í þessum málaflokki, þá er ljóst að áhrif þess eru minni og vægari, nema hvað ágreiningsmálum getur fjölgað og ágreiningur orðið djúpstæðari og þar með torleystari. Hefur þá verið unnin mjög umfangsmikil ósvinna. **En meginmálið er: Heildarmat á áhrifum frumvarps þessa hefur ekki farið fram og væri brýnt að það yrði gert áður en lagafrumvarpið verður afgreitt.**

Fylgiskjal 1.

Umsögn Skógræktarfélags Íslands

Skógræktarfélag Íslands er samband 61 skógræktarféлага í landinu. Það starfar sjálfstætt, er málsvari félaganna, gætir hagsmuna þeirra og kemur fram fyrir þeirra hönd þegar þörf krefur. Markmið félagsins er að vinna að framgangi skógræktar og trjáræktar í landinu og stuðla að hverskonar umhverfisbótum. Þessu verði náð með því að: (a) Efla og styrkja skógræktarfélögin; (b) Hvetja til og stuðla að gróðurvernd og landgræðslu; (c) Veita fræðslu um skógrækt og trjárækt og gildi hvors tveggja fyrir þjóðfélagið; (d) Hvetja til, eiga frumkvæði að og taka að sér framkvæmdir að verkefnum í samvinnu við opinbera- og/eða einkaaðila til þess að efla skógrækt í landinu. Heildarfjöldi skráðra féлага í skógræktarfélögum landsins er nú um 7500.

Niðurstaða Skógræktarfélags Íslands um „tillögur nefndar umhverfisráðherra að drögum að frumvarpi til laga um breytingu á lögum um náttúruvernd nr. 44/1999, með síðari breytingum“.

A Ósk um að frumvarpið verði dregið til baka

Það er ósk Skógræktarfélags Íslands að frumvarpið í heild sinni verði dregið til baka. Þegar vinna að raunverulegri endurskoðun náttúruverndarlaga hefst, verður sú vinna að byggjast á haldgóðri þekkingu, samráði við hagsmunaaðila og eðlilegri og heiðarlegri umræðu sem talist getur boðleg í lýðræðisþjóðfélagi.

B Til vara er lagt til:

(i) að í stað þess að allar tegundir plantna verði óheimilaðar nema með sértækum undanþágum í lögum, verði allar plöntutegundir heimilaðar nema með sértæku banni á einstakar tegundir sem verði *vel rökstutt*. Fyrri nálgunin er ekki gjaldgeng í nútímalegri stjórnsýslu, því hún felur í sér óheimilt framsal löggjafarvalds, ógagnsæi og mismunun þegna eftir atvinnugreinum. Hin síðari er lýðræðisleg og byggist á vandaðri stjórnsýslu og upplýstri umræðu.

(ii) að plöntutegundir ætlaðar til skógræktar og trjáræktar (þ.e. **trjátegundir**), verði undanþegar ákvæðum 41. greinar náttúruverndarlaga. Er það skv. vilja sem umhverfisráðherra lýsti í sjónvarps- og blaðaviðtölum 21. og 22. desember 2010 og í samræmi við skyld ákvæði í löggjöf flestra nágrennalanda.

(iii) að tekin verði út þau ákvæði sem lúta að skógum og skógrækt í 37. grein (*e. birkiskógar og leifar þeirra*) og þessum atriðum verði þess í stað gerð betri skil við endurskoðun laga um skógrækt (nr. 3/1955) sem löngu er orðin tímabær.

C Nánar um efnisatriði frumvarpsins

Um skipan og starfshætti nefndar.

Nefnd sem skipuð var af umhverfisráðherra þann 13. nóvember 2009 hefur nú lagt fram tillögur um breytingar á náttúruverndarlögum. Á vef umhverfisráðuneytisins¹ virðist sem nefndinni hafi verið falið sjálfðæmi um hlutverk sitt, enda er það afar víðtækt.

Samkvæmt skýringum umhverfisráðherra² á umboði því sem nefndin hafði til sinna starfa, ákvað nefndin að skipta verkinu í tvennt. „Í fyrsta lagi var ákveðið að greina þá þætti endurskoðunarinnar sem eru hvað brýnastir og leggja fram til laga um þær breytingar. Í öðru lagi var ákveðið að fara í heildarendurskoðun á löggjöfinni og er sú vinna enn í gangi. Þeir þættir sem talið var brýnast að bregðast við með breytingum á núgildandi lögum eru 17. gr. sem fjallar um akstur utan vega, 37. gr. um sérstaka vernd og 41. gr. um innflutning, ræktun og dreifingu lifandi lífvera. Ástæða þess að þessar tilteknu greinar voru sérstaklega teknar til skoðunar er sú að þær hafa ekki náð fram þeim markmiðum sem að var stefnt með setningu þeirra og eru ekki nægilega afgerandi þegar kemur að beitingu þeirra.“

Lagafrumvarpstíllögunar, yrðu þær að lögum í óbreyttri mynd, myndu að mati lögfróðra fela í sér mögulegt brot á a.m.k. þremur ákvæðum Stjórnarskrár Íslands, þ.e. brot á ákvæði 2. greinar um að Alþingi og forseti Íslands fara saman með löggjafarvaldið (og að óheimilt sé að framselja það vald til handhafa framkvæmdavaldsins); ákvæði um atvinnufrelsi (75. gr.) og eignarrétt (72. gr.). 75. gr. hljóðar svo: „Öllum er frjálst að stunda þá atvinnu sem þeir kjósa. Þessu frelsi má þó setja skorður með lögum, enda krefjist almannahagsmunir þess“. Með þessum lögum væri með skrifræði og óskýrum lagagrunni hindrað að hér á landi skapaðist í framtíðinni viðunandi efnahagslegur og lagalega tryggur grundvöllur fyrir skógrækt sem atvinnugrein. 72. gr. hljóðar svo „Eignarrétturinn er friðhelgur. Engan má skylda til að láta af hendi eign sína nema almenningsþörf krefji. Þarf til þess lagafyrirmæli og komi fullt verð fyrir“. Með þessum lögum væri eignaréttur skertur, þar sem landeiganda eru íþyngjandi skorður settar við atvinnufrelsi og nýtingu eigin lands, án þess að fyrir nauðsyn þess séu færð viðunandi rök³.

Þegar hafður er í huga sá áfellingdómur sem stjórnkerfi landsins fær í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis⁴ er raunalegt að verða vitni að vinnubrögðum sem samrýmast jafn illa stjórnarskrá og góðri stjórnsýslu. Nefndin tekur sér vald þvert á skipunarbréf sitt og vinnur í einstökum greinum laganna án þess að gerð sé tilraun til þess að fá yfirsýn yfir þau, farið sé í heilsteypta vinnu við að meta árangur núverandi laga eða meta hvar skóinn kreppi. Þá vekur athygli að nefndinni er ætlað að hafa víðtækt samráð við hagsmunaaðila við endurskoðun laganna. Slíkt samráð hefur ekki verið efnt.

Eftirtektarvert er, að tveir nefndarmenn eru jafnframt forstöðumenn tveggja stofnana á vegum umhverfisráðuneytisins og leggja sem slíkir til tillögur um víðtækar gjaldtökur sem renna eiga sem sértekjur til viðkomandi stofnana. Er það óviðunandi í ljósi þeirrar miklu umræðu í þjóðfélaginu um opið

¹ Sjá: <http://www.umhverfisraduneyti.is/raduneyti/nefndir/Verkefnanefndir/nr/1518>

² Svandís Svavarsdóttir. Endurskoðun náttúruverndarlaga. Fréttablaðið, laugardaginn 15. janúar 2010, bls. 16.

³ Samkvæmt „Stjórnugrísdomnum“ (mál nr. 15/2000) er óheimilt svo víðtækt framsal lands sem felst í kröfu þáverandi umhverfisráðherra, um umhverfismat vegna svínabús.

⁴ <http://rna.althingi.is/>

Lýðræði og ákall um breytt og siðleg vinnubrögð í stjórnkerfinu. Það er miður að engin tilraun er gerð til þess að opna á umræðu í þessu máli heldur þvert á móti reynt að takmarka umsagnartíma í þeim eina sjáanlega tilgangi að hunsa lýðræðislega umfjöllun. Í fundargerðum nefndarinnar kemur fram að bann hafi verið lagt við því að einstakir nefndarmenn mættu ráðfæra sig við hagsmunahópa (jafnvel umbjóðendur sína, í tilviki fulltrúa frjálsra félagasamtaka í nefndinni.

Afleiðingar fyrir skógrækt

Samsetning nefndarinnar vekur sérstaka athygli og er hún ekki til þess fallin að vekja traust á hlutlægni nefndarinnar né að tekið hafi verið nokkurt (hvað þá *eðlilegt*) tillit til sjónarmiða skógræktarfólks. Í nefndinni eiga sæti forstjórar tveggja stofnana umhverfisráðuneytisins (Umhverfisstofnunar og Náttúrufræðistofnunar Íslands), en enginn fulltrúi fagstofnana skógræktar og landgræðslu sama ráðuneytis, þ.e. Skógræktar ríkisins og Landgræðslu ríkisins. Í nefndinni er heldur enginn annar fulltrúi þeirra hagsmunaaðila sem helst yrðu fyrir barðinu á endurskoðuðum lögum í þeirri mynd sem tillögur að frumvarpi gefa fyrirheit um. Þau fela í sér viðtækar hömlur, takmarkanir og eftirlit á allri ræktun⁵ í landinu. Fimm af níu aðalnefndarmönnum eru lögfræðingar og þrír náttúrufræðingar. Meðal höfunda frumvarpstillögunnar eru þeir sem áður hafa, sem tengiliðir Íslands við samning Sameinuðu þjóðanna um líffræðilega fjölbreytni (CBD), ritað skýrslu þar sem allar mikilvægustu, aðfluttu trjátegundir sem notaðar eru í íslenskri skógrækt eru dæmdar í flokk með „helstu ágengu og framandi tegundum á Íslandi“. Þær tegundir er að finna á lista yfir 20 „verstu og ágengustu framandi lífverur í íslensku lífríki“⁶. Á þeim lista er að finna hengibjörk (*Betula verrucosa*), rússalerki (*Larix sukaczewii*), rauðgreni (*Picea abies*), blágreni (*Picea engelmannii*), hvítgreni (*Picea glauca*), sitkagreni (*Picea sitchensis*), stafafuru (*Pinus contorta*) og alaskaösp (*Populus trichocarpa*) en þær eru jafnframt um 70% þeirra trjáplantna sem árlega eru gróðursettar á Íslandi. Við blasir, að þetta verða þær tegundir sem verða „upprættar“ eða að „útbreiðsla verði takmörkuð á“ verði frumvarpstillögunnar að lögum.

Við samlestur á frumvarpstillögunni og fyrrnefndum lista sem sendur hefur verið til skrifstofu CBD-samningsins, verður Skógræktarfélagi Íslands ljós bráð hætta á að, íslenskri skógrækt verði settar þröngar skorður leyfisveitinga og þunglamalegs eftirlitsstjórnvalds sem styðst við óskýrar lagaskilgreiningar og skortir þekkingu á málefnum skógræktar. Í tillögum nefndarinnar er stjórnsýslulegt vald tveggja stofnana umhverfisráðuneytisins stóraukið og tillögur settar fram um gjaldtöku á almenning og atvinnulíf. Jafnframt er ekki vikið orði að því í frumvarpstillögunum, að leita eigi álits eða umsagna annarra stofnana innan eða utan umhverfisráðuneytisins né til aðila utan stjórnsýslu íslenska ríkisins. Býður þetta heim hættunni á stjórnsýslulegu ógagnsæi, ásamt óupplýstum og geðþóttalegum stjórnvaldsákvörðunum.

Jafnframt er í lagafrumvarpstillögunum gerð varhugaverð eðlisbreyting á hlutverki Náttúrufræðistofnunar Íslands, úr hlutverki rannsóknastofnunar í hlutverk stofnunar sem fer jöfnum höndum með rannsóknir, álitsgjöf og stjórnsýslu. Álitsgjafahlutverk Náttúrufræðistofnunar er stóraukið,

⁵ „Ræktun“ er kölluð „slepping“ og „dreifing“ í frumvarpsdrögum.

⁶ Bioinvasion and Global Environmental Governance: The Transnational Policy Network on Invasive Alien Species. Iceland's Actions on IAS. <http://www.cbd.int/invasive/doc/legislation/Iceland.pdf>

sem og leyfisveitingahlutverk Umhverfisstofnunar, án þess að fram komi á hvaða forsendum álitsgjöfin eða leyfisveitingarnar eiga að byggja. Væntanlega á leyfisveitingin þá einungis að byggjast á álitsgjöfinni, en álitsgjöf án undirliggjandi þekkingar er harla lítils virði. Samkvæmt nágildandi lögum um Náttúrufræðistofnun Íslands er fyrsta hlutverk stofnunarinnar að stunda vísindalegar rannsóknir á náttúru Íslands. Í viðurkenndu réttarríki er það talið fara illa saman að stofnun sé meðfram því í hlutverki úrskurðaraðila. Sé það ætlun stjórnvalda, að fela sömu stofnun úrskurð og rannsókn máls, ber slík ákvörðun að skoðast í samhengi við réttláta málsmeðferð um aðskilnað dómsvalds og framkvæmdavalds, sbr. ályktun mannréttindanefndar Evrópu sem féll 10/4 1989 og dóms Hæstaréttar í skyldu máli (H1990: 2)⁷.

Um alvarlegar brotalamir í frumvarpstillögunum

Frumvarpið er afar víðtækt, bæði að efni til og einnig að því leyti, að skilgreiningar, sem miklu máli geta skipt við eftirfylgni laga, eru almennar, óljósar og skortir rökrænt samhengi og samræmi. Lesandi sem telur sig skilja þær getur því túlkað lögina eftir eigin höfði. Slíkt er afar óheppilegt þegar haft er í huga að lagatextum er umfram margt annað ætlað að duga lengur en til einnar nætur. Góð lög eiga að vera skýr og eyða óvissu frekar en að búa hana til.

Þar sem frumvarpið ber alþjóðasamning fyrir sig, er mikilvægt að skilgreining frumvarpsins sé í takt við skilgreiningar samningsins, en þar virðist vera verulegur misbrestur á. Meginathugasemd félagsins við þetta atriði er sú að frumvarpið byggist á rangtúlkun alþjóðaskuldbindinga. Hugtök úr einum þætti Ríó-samnings Sameinuðu þjóðanna um verndun líffræðilegrar fjölbreytni (CBD) frá 1992 eru tekin úr samhengi við tilgang og markmið samningsins og það ástand lífríkisins sem Íslendingar búa við í dag. Einblínt er á lið (h) í 8. grein samningsins en horft framhjá inntaki margra annarra greina sem varða nýtingu lífauðlinda í þágu mannsins. Hugtökin sem hér er vísað til í frumvarpinu eru „ágengar framandi tegundir“ og „líffræðileg fjölbreytni“.

Eins og fram kemur í inngangskafli (*Preamble*) CBD-samningsins⁸ snýst hann um verndun líffjölbreytni heimsins - fyrst og fremst vegna þeirra auðlinda sem þar er um að ræða er nýta þarf í þágu mannsins og sjálfbærrar þróunar á jörðinni og til að tryggja sanngjarna skiptingu arðs af þeim. Tilfni samningsins eru áhyggjur manna af stórfelldri eyðingu lífvera og búsvæða þeirra á suðlægum slóðum, sérstaklega regnskógum hitabeltisins, þar sem talið er að gifurlegur fjöldi lífvera, skráðra og óskráðra, leynist. Einnig er vísað til einangraðra eyja sem búa yfir sérstæðum og auðugum lífsamfélögum sem enn eru óröskuð og jafnvel lítt rannsökuð. Samningurinn snýst fyrst og fremst um verndun sérstæðra tegunda, fjölbreyttra og lífríkra vistkerfa eða lífsamfélaga sem til þessa hefur lítt verið raskað af athöfnum manna. En samningurinn nær einnig til verndunar þjóðlegrar (hefðbundinnar) þekkingar og eftirsóknarverðra minja um ræktunarmenningu, svo og ræktaðra tegunda og arfgerða dýra og plantna, gamalla sem nýrra. Margar þjóðir hafa einmitt lagt áherslu á þennan þátt en hér á landi er þessu lítið sinnt.

⁷ Minnisvarði um sögulegan dóm (Mbl., 4.12.2008).

http://www.mbl.is/frettir/innlent/2008/12/14/minnisvardi_um_sogulegan_dom/

⁸ Samningurinn um líffræðilega fjölbreytni <http://www.umhverfisraduneyti.is/althiodlegt-samstarf/samningar/nr/58>; http://www.umhverfisraduneyti.is/media/PDF_skrar/Samningur-um-liffraedilega-fjolebreytni.pdf

Ekki þarf að taka fram að ríkið hefur sjálft forræði um eigin atvinnuvegi og auðlindanýtingu. Undir það hlýtur skógrækt að falla. Meginskylda ríkis sem gerir samninga af þessu tagi er að taka tillit til efnis hans við síðari lagasetningu. Það er því öldungis fráleitt að segja slíka samninga krefjast þess að stjórnvöldum innanlands séu veittar heimildir af því tagi sem frumvarpið kveður á um. Hverjir eru „hagsmunir íslensku þjóðarinnar“ þegar kemur að vörnum gegn „ágengum, framandi tegundum“? Fyrst og fremst að forðast að hér nemi land lífverur sem valdið gætu heilsutjóni eða efnahagslegum skakkaföllum: sjúkdómar, skaðvaldar og illgresi (einkum eitrad illgresi– *e. noxious weed*).

Í lagatextanum er engin tilraun gerð til þess að skýra með hvaða hætti „ágengar tegundir“ teljist ágengar⁹ eða hvernig eigi að meta slíkt. Það úrskurðarvald, eða réttara sagt álitsgjöf sem Umhverfisstofnun er ætlað að fara eftir, er fært í hendur Náttúrufræðistofnunar. Að tegund hafi verið tilnefnd á lista „ágengra tegunda“ af þar til bærum álitsgjafa í landi utan Íslands getur með engum hætti talist fullnægjandi til að viðkomandi tegund skuli flokkuð með þeim hætti hér á landi. Ekki er hægt að fullyrða að sama tegund hagi sér eins á Íslandi þótt hún sé á einhverjum viðmiðunarlistum sem teljast alþjóðlegir. Til þess þarf að sannreyna tegundina í viðkomandi vistkerfi. Reynslan er ólygnust. Engin jurt eða trjátegund hefur útrýmt öðrum tegundum hér á landi né í nokkru öðru landi, svo vitað sé¹⁰. Til þess að draga megri réttan lærdóm af reynslu annarra eyþjóða, verðum við að hafa traustar og nákvæmar upplýsingar; forðast verður að trúá atvikssögum og flökkusögum, ef við eigum að komast hjá því að hrapa að röngum ályktunum. Þannig er með reynsluna af eyjum á Kyrrahafi og „viðkvæmum vistkerfum“ þeirra gagnvart framandi tegundum: þar hefur sannarlega mörgum tegundum dýra verið útrýmt af „framandi, ágengum tegundum“ rándýra og beitardýra, en engum af plöntum, hvorki ágengum plöntum né öðrum.

Framandi plöntur, hversu „ágengar“ sem þær kunna að hafa verið stimplaðar, reynast ekki til þessa hafa borið nokkra sök á útrýmingu lífvera á Kyrrahafseyjum, ef eitthvað er að marka rannsókn Sax og Gaines sem birtist í einu af heimsins virtustu, alþjóðlegu fræðaritum. Gróðurvistfræðilegir ferlar eru í eðli sínu hægfara. Engin sannanleg ógn stafar af þeim trjátegundum sem hér hafa verið notaðar í um 100 ár. Erlendis eru trjátegundir notaðar til skógræktar langt út fyrir landamerki Þjóðríkja eins og þau hafa verið skilgreind á síðustu og þar síðustu öld, og geta skipt miklu máli í hagrænu og umhverfislegu tilliti. Í landi þar sem engin raunveruleg nytjaviðartegund hefur vaxið í þúsundir ára er nauðsynlegt að við nýtum okkur þá möguleika sem felast í innfluttum erfðaauðlindum sem fært geta okkur hagsæld og bætt búsetuskilyrði. Það er ómálefnaleg og villandi umræða að spyrja trjátegundir eða jurtir saman við mink eða aðra óværu sem sumir telja að hafi valdið efnahagslegum skaða eða skaða á lífríki.

⁹ Reyndar er sjálf merking orðsins í íslensku nokkuð á reiki í vistfræðilegu samhengi. Í íslenskri orðabók merkir ágengur: • ýtinn, aðgangsharður; nærgöngull, áleitinn; • yfiringangssamur, frekur; e-m verður (vel ...) ágengt e-m miðar (vel ...) áfram, nær (miklum ...) árangri

¹⁰Sax and Gaines. 2008. Species invasions and extinction: The future of native biodiversity on islands. PNAS <http://www.pnas.org/content/105/suppl.1/11490.abstract?sid=ff760f8a-5527-4c93-8fd0-9108e2fc986a>

Umsögn um einstakar greinar frumvarpsins

Þótt ofangreint gefi til kynna að fátt í frumvarpstillögunum sé á vetur setjandi, verður hér reynt að fara efnislega í framkomin drög. Fyrst og fremst verður fjallað um þá þætti sem snúa að 1. grein, 3. grein, 4. grein og 5. grein. Einnig verður fjallað nokkuð um athugasemdir sem fylgja frumvarpinu.

1.gr.

2. *Ágeng framandi lífvera*: Framandi lífvera sem ógnar líffræðilegri fjölbreytni.

Hugtakinu *ágeng framandi lífvera* er ekki hægt að henda reiður á né 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 tímaskeiði 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 stjórnarsýslustofnanir 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 beitarsfriðun) breytir um leið í grundvallaratriðum tegundasamsetningu lífríkisins og hefur *veruleg áhrif á lífríkið*. Ljósærar 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 ekki að finna fjölmargar lífverur sem ógni líffræðilegri fjölbreytni, aðeins í mismunandi mæli?

Í athugasemdum við frumvarpsdrögin stendur: „*Ágengar framandi tegundir eru nú taldar vera önnur helsta ástæða hnignunar líffræðilegrar fjölbreytni í heiminum*“. Þessi setning er ágætt dæmi um villandi notkun ógagnrýnnar hefðarspeki og kreddu sem finna má víða í texta frumvarpsdraganna. Upphaflegur höfundur þessarar fullyrðingar er Edward O. Wilson, prófessor í líffræði við Harvardháskóla og birtist hún fyrst í bók hans „Fjölbreytni lífsins“ (The Diversity of Life) árið 1992. Á það hefur verið bent í grein tveggja annarra prófessora í vísindatímaritinu Science¹¹, að fullyrðingin standist enga vísindalega skoðun.

¹¹ Chew, M. K., Laubichler, M. D. (2003) "Natural enemies – Metaphor or Misconception?" Science 301: 52-53.

Röksemdafærsla Wilsons um áhrif framandi lífvera á líffræðilega fjölbreytni byggist á „viðtækri útgiskun, sem byggist á innsæi höfundarins, út frá óbirtum gögnum sem lúta að fisktegundum í Norður-Ameríku“ („*a vast intuitive extrapolation from unpublished data about North American fishes*“). Höfundarnir halda því fram að tilfinningaleg skírskotun hugmyndarinnar hafi frammar öðru leyft hugmyndinni að ná fjöldafylgi meðal vistfræðinga án þess að hún styðjist við vandaða, vísindalega aðferðafræði.

Það er áhyggjuefni Skógræktarfélagi Íslands, sem kýs að umræða sé vönduð, rökvís og málefnaleg, að dómar um gagn eða ógn af því að rækta þær tegundir, sem ekki voru taldar upp í Flóru Íslands árið 1948, sé farin að byggjast einvörðungu á margendurteknum, örökstuddum alhæfingum, kreddum og klisjum.

Nauðsynlegt er að taka tillit til þeirra aðstæðna sem hér ríkja. Landið er jarðfræðilega ungt og landfræðilega einangrað í miðju úthafi. Á Íslandi fyrirfinnst engin einlend (*e. endemic*) jurtagrund - allar tegundir í flóru landsins eru útbreiddar og algengar í öðrum löndum við norðanvert Atlantshaf. Allar jurtir Íslands hafa borist til landsins eftir lok síðasta kuldaskiðs ísaldar og eru þær fáar miðað við svæði á meginlöndum sem búa við svipuð loftslagsskilyrði og Ísland. Á næstu árum og áratugum munu óhjákvæmilega verða miklar breytingar á umhverfi vegna hlýnandi veðurfars og annarra loftslagsbreytinga og þær breytingar verður ekki hægt að hafa áhrif á nema að óverulegu leyti. Hugmyndir manna um að fyrirbyggja breytingar á vistkerfum með því einu að herða eftirlit með innflutningi, dreifingu og sleppingu lífvera og gefa sér fyrirfram, eftir fremur óvönduðu, huglægu og óprófanlegu mati, hvaða lífverur ógni líffjölbreytni eru í hæsta máta óraunhæfar. Það er óraunsætt markmið að ætla að viðhalda óbreyttu ástandi í jurta- og dýraríkinu á sama tíma og allar ytri aðstæður breytast.

Loftslagsbreytingarnar sem áður voru nefndar munu, ef að líkum lætur, gerast mjög hratt. Talið er t.d. að trjátegundir sem breiðast hægt út geti ekki brugðist við með náttúrulegum aðferðum við flutninga. Flutningur með manngerðum hætti er þar jafnvel eina leiðin til þess að bjarga megi tegundum frá útrýmingu. Á þessari öld er spáð 2-4 gráðu hækkun á meðalhita hér á landi. Ef það mun ganga eftir verða hér allt önnur „náttúruleg skilyrði“ sem gagnast munu sumum tegundum en gætu jafnvel útilokað aðrar er hér hafa lifað í 10 þúsund ár. Ef horft er 50 ár fram í tímann, sem reyndar er ekki langur tími í skógræktarlegu tilliti, vaknar spurning um hvort þá verði enn vísað til plöntulista í Flóru Íslands 1948. 3. útgáfu, sem ímynd hins fullkomna, ósnortna og eftirbreytniverða gróðurfars á landinu.

Íslenskur almenningur er afar jákvæður gagnvart aðfluttum trjátegundum, og lítur á skógrækt með þeim tegundum sem mesta þjóðþrífaverk eins og raunar skógrækt almennt¹². Í viðhorfskönnun sem gerð var árið 2004 var spurt um afstöðu fólks til barrtrjáa á Þingvöllum, til þess að fá hugmyndir um afstöðu landsmanna til „framandi“ trjáa í íslenskri náttúru almennt og hins helga reits á Þingvöllum sérstaklega. Samkvæmt könnuninni skiptist þjóðin í þrjá nokkurn veginn jafnstóra hópa og einn mun minni: 35% hafði ekki skoðun á málinu, 33% taldi að þyrma ætti þeim barrtrjám sem þegar væru á Þingvöllum en að ekki bæri að gróðursetja fleiri og 28% taldi að barrtré mættu vera á Þingvöllum til frambúðar. Aðeins 4%

¹² Sherry Curl og Hrefna Jóhannesdóttir. 2005. Viðhorf Íslendinga til skógræktar. Skógræktarritið 2005, bls. 19- Sjá einnig: Viðhorfskönnun leiðir í ljós að Íslendingar eru "skógarþjóð". <http://www.skogur.is/um-skograekt-rikisins/frettir/2004/11/12>

svarenda töldu að útrýma ætti barrtrjám á Þingvöllum. Það er því vart hægt að grípa til lýðræðislegra raka („vilja þjóðarinnar“) sem röksemdafærslu fyrir því að setja hömlur á ræktun aðfluttra trjáa hérlendis.

Hvernig mun það ógnarmat fara fram sem vísað er til? Það sem einum gæti þótt ógn gæti öðrum með öðrum mælistikum og frá öðru sjónarhorni þótt kostur og eftirsóknarvert ástand. Hugtakið „ógn“ er bæði loðið og teygjanlegt. Taka má lúpínu sem dæmi sem víti til varnaðar. Hérlendir vistfræðingar hafa lítt haldið á lofti mikilli vistfræðipjónustu lúpínunnar með jarðvegs- og kolefnisbindingu, uppbyggingu á lífríki í jarðvegi og á fuglalífi sem hún hefur tekið að sér undanfarin 70 ár. Nú um stundir virðast þeir fyrst og fremst fella um hana sleggjudóma¹³ og reyna að finna henni allt til óþurftar, en litlar sem engar haldbærar vísindarannsóknir á henni hafa farið fram¹⁴. Mat af þessum toga hlýtur að eiga að fara fram með óvilhöllum hætti. Ef vísindaleg rök hníga að því að ákveðin jurt sé að útrýma einni tegund eða ákveðnum vistgerðum á landsvísu þá gætu það verið gild rök. Ekki er nægilegt að benda á atvikssögur eða „breiðmyndandi“ hegðun tiltekinnar, aðfluttrar jurtar til þess að færa sönnur á að hún ógni stöðugleika, jafnvægi og líffjölbreytni.

7. Framandi lífverur: Dýr, plöntur, sveppir og örverur sem ekki koma náttúrulega fyrir í vistkerfum landsins. Hér er veikleikinn sá að verulegur hluti vistkerfa landsins er lítt kannaður og rannsakaður að því marki sem fullnægjandi getur talist¹⁵. Yfirlit um gróður eða fágætar gróðurvistgerðir, útbreiðslu þeirra eða hlutfall er mjög bágborið. Þekking og yfirsýn yfir smágerðari lífverur, svo sem örverur, er enn ófullkonnari.

Gera má margar athugasemdir við notkun hugtaksins „náttúrulega“ í 7. lið 1. gr. frumvarpsins. Maðurinn er sjálfur hluti náttúrunnar. Hann er, líkt og aðrar lífverur, afurð líffræðilegrar þróunar, líkt og önnur „dýr merkurinnar“. Notkun lýsingarorðsins „náttúrulegt“ sem andstæða þess sem er „mannbert“, á rætur sínar að rekja til hinnar fornu tvíhyggju, að tilveran skiptist í tvo óskylda og ósamrýmanlega frumþætti: mann og náttúru. Frá því menn fóru að yfirvega stöðu sína í náttúrunni hafa tvö viðhorf tekist á. Annars vegar hefur verið litið á manninn sem eðlilegan hluta náttúrunnar, afsprengi líffræðilegrar þróunar eins og aðrar lífverur. Hins vegar hefur maðurinn verið talinn frábrugðinn öðrum lífverum og því ókleift að skilja hann nema sem veru af allt öðrum toga en önnur fyrirbæri þessa heims¹⁶. Síðarnefnda viðhorfið er

¹³ Áfangaskýrsla um útbreiðslu, varnir og nýtingu lúpínu og skógarkerfils.

<http://www.umhverfisraduneyti.is/frettir/nr/1725>

¹⁴ Athugasemdir til umhverfisráðherra um skýrsluna „Alaskalúpína og skógarkerfill á Íslandi: Útbreiðsla, varnir og nýting“ http://www.skogur.is/media/yomislegt/Athugasemdir-til-umhverfisradherra-um-skyrsluna-Alaskalupina-og-skogarkerfill-a-Islandi_Utbreidsla_urnir-og-nyting.pdf

¹⁵ Sjá t.d. Recommendation No. 96 (2002) on conservation of natural habitats and wildlife, specially birds, in afforestation of lowland in Iceland, adopted by the Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats Standing Committee, 5. Dec. 2002.

<https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?Ref=Rec%282002%2996&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864>

¹⁶ Páll Skúlason. 1995. Siðfræði skógræktar. Í: Í skjóli heimspekinnar. Háskóli Íslands – Háskólaútgáfan, bls. 22-35.

samofið sjálfu hugtakinu „náttúruvernd“: að maðurinn og fylgifiskar hans séu „framandi afl“ í náttúrunni sem þurfi að vernda hana gegn.

Ein af afleiðingum síðarnefnda viðhorfsins, sem kann að hafa á sér brag rökvisinnar (en hefur ekki, þegar grannt er skoðað), er verndun og endurheimt „innlendrar, náttúrulegrar flóru og fánu“ og sú hugarsmið sem lítur dagsins ljós með framlögðum tillögum að lagafrumvarpi, um að ræktun eða slepping mannsins á innfluttum lífverum sé andhverfa náttúruverndar sem beri að banna með náttúruverndarlögum.

Sú staðreynd, að aðgreiningin á því sem er „náttúrulegt“ og „mannbert“ er aðeins „mannbert hugarfóstur“, vegur nokkuð að undirstöðum skilgreiningar á hugtakinu „framandi lífverur“. Ekki er nokkur vafi á að koma mannsins til Íslands breytti mjög ásýnd þess. Landið og gróðurfar þess hefur einnig verið með ýmsum hætti á ýmsum tímum áður en menn námu hér land, sbr. „birkiskeiðið fyrra og síðara“ og „mýraskeiðið fyrra og síðara“. Svo virðist sem höfundar frumvarpsins hafi í huga tímasetningu, sem nota beri til samanburðar við núverandi og síðari aðstæður í náttúrunni, og telji rétt að beita þeim aðferðum og úrræðum sem skipulagt mannfélag hefur yfir að ráða nú á tímum til að sveigja lífríkið í átt til þess viðmiðs. Ef rétt er, er hvergi í frumvarpinu gefið til kynna hver sú tímasetning á að vera. Orðið „upprunalegt“, sem kemur fyrir á einum stað í greinargerð með frumvarpinu, kann að benda til ársins 874 eða til tímans áður en menn námu hér land. Lítil von er til að sátt gæti tekist um þá tímasetningu, jafnvel þó að hún væri raunhæf með tilliti til atvinnuhátta, fólksfjölda og tækni, sem fer víðs fjarri. Þó að afstaða sem þessi byggist ekki á nytjasjónarmiðum er hún í raun jafn mannhverf (*e. anthropocentric*) og það sjónarmið, að rétt sé að auðga lífríki landsins með fleiri tegundum, treysta gróðurfar með ræktun á trjátegundum sem ekki hafa vaxið „náttúrulega“ á Íslandi eftir ísöld o.s.frv., aðgerðum sem vissulega stuðla miklu frekar að líffræðilegri fjölbreytni á einstökum svæðum en viðleitni til að ná fram endurtekningu á fyrri tíð, þó að sú fjölbreytni verði þá af öðrum toga og ekki með sömu tegundasamsetningu og hin fyrri.

Að öllu athuguðu má gera ráð fyrir að orðinu „náttúrulega“ sé í höfuðdráttum ætlað að lýsa því ástandi lífríkis sem þeim, er orðið notar, þykir með einhverjum hætti eftirsóknarvert og aðdáunarvert. Að því gefnu að hægt sé að afla áreiðanlegra upplýsinga um náttúrufar á löngu liðnum tímum verður þá merking orðsins háð tilfinningum og fegurðarskyni þess sem það notar, og þar með einstaklings- og (eða) tískubundin. Hætt er við að tilraunir til að stjórna náttúrufari á slíkum forsendum verði í besta falli gagnslaugar, og einnig hljóta þær að verða áfram umdeilanlegar, þó að þær takist.

Alþjóðlegu náttúruverndarsamtökin (IUCN) hafa lagt fram eftirfarandi skilgreiningu á því hvað átt sé við með hugtakinu „ágeng framandi tegund“: „framandi tegund sem nær fótfestu í náttúrulegum eða hálf-náttúrulegum vistkerfum eða búsvæðum, veldur þar breytingum og ógnar innlendum líffræðilegum fjölbreytileika“¹⁷. Sömu samtök höfðu áður gert grein fyrir afstöðu sinni til innflutnings tegunda¹⁸. Þar er kveðið skýrt að orði um það að ekki beri að leyfa innflutning tegunda inn í „náttúruleg búsvæði“ (*e. natural habitats*). Samtökin sætta sig við notkun innfluttra tegunda á svæðum sem teljast „hálf-

¹⁷ IUCN. 2000. IUCN Guidelines for the Prevention of Biodiversity Loss Caused by Alien Invasive Species.

¹⁸ IUCN. 1987. IUCN Position Statement on Translocation of Living Organisms: Introductions, Reintroductions and Re-stocking.

náttúruleg“ (*e. semi-natural*), ef ríkar ástæður eru fyrir því. Á hinn bóginn er afstaða IUCN frjálsslynd hvað snertir „manngerð búsvæði“. Helst er lýst áhyggjum yfir notkun innfluttra tegunda innan manngerðra búsvæða ef hætta er á að þau ógni nærliggjandi „náttúrulegum“ eða „hálf-náttúrulegum“ búsvæðum.

Afstaða þessara samtaka (sem m.a. umhverfisráðuneyti Íslands á aðild að) til innflutnings jurta eða trjáa til skógræktar og landbóta á Íslandi hlýtur að mótast af því hvaða hlutar Íslands teljast náttúruleg, hálf-náttúruleg eða manngerð búsvæði. Víst er að IUCN myndi seint fallast á rökin fyrir því að umbreyta birkiskógum eða óröskuðu votlendi í skóglendi framandi trjategunda. Á hinn bóginn er fullvíst að stærstur hluti yfirborðs Íslands telst vera land sem orðið hefur fyrir alvarlegri röskun og hnignun af völdum búsetu og mannlegra athafna (=mannbert umhverfi) á undangengnum ellefu öldum. Frá því land byggðist hefur landið tapað a.m.k. helmingi gróins lands og 95% skóglendis. Á 62,5% af flatarmáli landsins á sér stað „nokkur“, „umtalsverð“, „alvarleg“ eða „mjög alvarleg“ jarðvegseyðing¹⁹. Aðeins á fjórum hundraðshlutum landsins er engin jarðvegseyðing. Í samhengi við skilgreiningar IUCN má álykta að engin fyrirstaða sé að umbreyta manngerðum vistkerfum á stærstum hluta landsins í skóga innfluttra tegunda, þótt núverandi lög geri einungis ráð fyrir að skógvætt verði 1% landsins á þessari öld.

8. Innflutningur lifandi lífvera: Flutningur lífvera af völdum manna til landsins eða á íslenskt hafsvæði frá löndum eða svæðum utan Íslands.

„Ekkert orð er skrípi, ef það stendur á réttum stað“, sagði Halldór Laxness. Á sama hátt er allur gróður, sem vex og dafnar eðlilega, í sjálfu sér fallegur. Mannkyn hefur frá því að Afríkumaðurinn hóf göngu sína þaðan tileinkað og hagnýtt sér gæði móður náttúru sem er samheiti við það sem í sáttmálanum um líffræðilega fjölbreytni er nefnt *lifandi auðlindir jarðar*. Stærsta þróunarskref mannkyns er þegar ræktunarmening hefst í Mesópótamíu fyrir um 7000 árum. Flutningur lífvera og tegunda milli landa og heimsálfa hefur verið stunduð til hagsbóta fyrir mannkyn frá fyrstu þróunarskeiðum mannskyns. Á síðustu 400-500 árum hefur umhverfi breyst hratt með bættum samgöngum og viðskiptum. Á síðustu öld hefur svo verið tekið mikið stökk í kynbótum og erfðatækni sem ekki sér enn fyrir endann á.

Frá því að Íslendingar námu hér land hafa þeir flutt inn tugi og hundruð nytjaplantna, tugi spendýra og svo mætti áfram telja. Lífskjör mannsins hafa batnað og landið fyrir vikið orðið sjálfbærara. Á síðustu 100 árum hefur fjöldi trjategunda verið fluttur til landsins og er komin góð reynsla á margar þeirra, auk þess sem kynbætur hafa og munu enn geta bætt afrakstur af þeim tegundum sem helst hefur verið horft til. Fjölskrúðugt lífríki er eftirsóknarverðara en fábreytt auk þess sem það er sterkara og verður síður fyrir áföllum. Það gerir landið byggilegra og af ýmsum tegundum er hægt að hafa nytsemi og bæta búsetuskilyrði fyrir mannfólk. Skógar, ræktaðir sem óræktaðir, óháð uppruna trjáanna, skapa skilyrði fyrir nýjar tegundir plantna og dýra sem þar þrífast. Margar þeirra tegunda sem háðar eru skógum hafa átt hér í vök að verjast vegna skógleysis. Með hraðfara breytingum á veðurfari getur aukin fjölbreytni gróðurs verið kostur en ekki ógn. Hið fábreytta gróðursamfélag Íslands varð harkalega fyrir barðinu á

¹⁹ Ólafur Arnalds m.fl. 1997. Jarðvegsrof á Íslandi. Landgræðsla ríkisins og Rannsóknastofnun landbúnaðarins.

manninum þegar hann hóf hér búsetu fyrir um 1140 árum. Af því er margt hægt að læra og ástæðulaust að endurtaka þau mistök og koma í veg fyrir jákvæða þróun í átt til vænlegs og blómlegs umhverfis.

Til Íslands hafa verið fluttar a.m.k. 150 trjátegundir til skógræktar undanfarna öld. Af þeim er vitað til að a.m.k. 18 hafi „numið land“, þ.e. þroskað fræ og fest rætur með sjálfsáningu. Meðal innfluttra trjáteguna, sem víða hafa fundist sjálfsánar hér á landi hin síðari ár, eru stafafura, sitkagreni, rússalerki, alaskaösp, viðja, selja og alaskavíðir, en þetta eru jafnframt algengustu, innfluttu trjátegundir sem hér eru í ræktun. Sigurður Blöndal og Skúli Björn Magnússon, í bók sinni „Íslandsskógar – hundrað ára saga“, álíta að slík dæmi um landnám nýrra trjáteguna á Íslandi séu „*fegursti vitnisburðurinn um það, að með innflutningi trjáteguna yfir Atlantshafið er verið að vinna með náttúrunni en ekki hið gagnstæða. Tré – eins og allar plöntur – þekkja ekki landamæri ríkja, aðeins landamæri lífsskilyrða. Þau hasla sér völl þar sem rétt skilyrði er að finna, ef fjallgarðar og höf hindra það ekki*“.

9. Líffræðileg fjölbreytni: Breytileiki meðal lífvera á öllum skipulagsstigum lífs, þar með talin öll vistkerfi á landi, í sjó og ferskvatni og vistfræðileg tengsl þeirra. Hugtakið nær til fjölbreytni innan tegunda, milli tegunda og í vistkerfum.

Hugtakið líffræðileg fjölbreytni hefur þann vafasama heiður að vera mikið notað en sjaldan skilgreint²⁰. Merkir það einfaldlega fjölda tegunda eða er það eitthvað meira?

Samkvæmt Hamilton (2005) eru margar skilgreiningar notaðar á líffjölbreytni og eru flestar heldur þokukenndar í merkingu sinni. Endurspeglar þetta sennilega hina óljósu og torræðu merkingu hugtaksins. Sumir telja hugtakið lýsa því hve ríkur tiltekinn staður er af flokkunarfræðilega skilgreindum tegundum, aðrir sjá hana sem tegundafjölbreytni á mismunandi landfræðilegum skólum, en margir leggja til miklu víðtækari skilgreiningu á borð við „heilдарfjölbreytni lífsins á jörðu“. Sumir greina á milli innlendra og innfluttra tegunda, enn aðrir leggja sérstaka áherslu á tegundir í útrýmingarhættu. Síðan er til aragrúi fræðilegra mælikvarða sem ætlað er að leggja mat á líffjölbreytni. Þegar tekið er tillit til flækjustigsins og torræðinnar við notkun sjálfs grundvallarhugtaksins, er nokkuð ljóst að flækjustig í framkvæmd laga og ágreiningur um túlkun lagafyrirmæla sem tengist notkun hugtaksins verður fyrirsjáanlega hátt.

Skilgreiningin á „líffræðilegri fjölbreytni“ sem notuð er í 1.gr. virðist vera þýðing úr samningnum um líffræðilega fjölbreytni (Rio de Janeiro 5. júní 1992) *“Biological diversity” means the variability among living organisms from all sources including, inter alia, terrestrial, marine and other aquatic ecosystems and the ecological complexes of which they are part; this includes diversity within species, between species and of ecosystems.*”

Það er skaðlegt, að skilgreining frumvarpsins á grundvallarorðasambandinu „líffræðileg fjölbreytni“ er ótæk. *Biological* á við líf, ekki líffræði. Ekki er verið að fjalla um breytileika meðal hinna ýmsu

²⁰ Hamilton, A.J. 2005. J. Env. Mgt. <http://www.sciencedirect.com/science/journal/03014797>

undirfræðigreina líffræði í sáttmálanum, heldur um fjölbreytni lífs á jörðinni. Líffræðileg fjölbreytni er sögð vera „breytileiki meðal lífvera á öllum skipulagsstigum lífs, þar með talin öll vistkerfi [...] og vistfræðileg tengsl þeirra“. Orðinu „breytileiki“ er ætlað að koma með einu orði í stað orðsins „variability“ á ensku, en varla er kostur á öðru en að skilja það sem samheiti fyrir fjölbreytni. Er skilgreiningin að því leyti tvítekning („tátólógísk“). Væntanlega er átt við að líffræðileg fjölbreytni sé það sem gerir lífverur á öllum „skipulagsstigum“ lífs innbyrðis ólíkar. Hvað er átt við með orðinu „skipulagsstigi“? Er hér átt við flokkunarfræðilega aðgreiningu? Eitt er víst að vistkerfi er ekki „skipulagsstig lífs“ og því fer skilgreiningin út af spori.

Enskuna verður að skilja þannig að það sé einfaldlega upptalning á „sources“, þ.e. uppruna eða uppsprettum, að nefna vistkerfi og þau vistfræðilegu kerfi sem þau eru hluti af. Þau orð ættu því að standa í þágufalli, sama falli og uppsprettur, því forsetningin „frá“ stýrir alltaf þágufalli: „Líffræðileg fjölbreytni merkir breytileika meðal lífvera frá öllum uppsprettum, þar með talið **vistkerfum** á landi, í sjó og vötnum ...“.

Þessi leiðrétting er torveld eða ógerleg þegar „skipulagsstig“ er komið í stað „uppsprettu“. Í núverandi mynd er skilgreiningin órökræn og því óskiljanleg. Hafi menn ekki skilning eða döngun til að vísa slíkri þýðingarvillu á bug gefur hún í skyn óravítt merkingarsvið. Þetta er að sönnu bagalegt og gengur ekki upp.

18. Vegur

Engar athugasemdir er gerðar við þennan lið, aðrar en að hvatt er til að gætt sé meðalhófs. Ekki er vinnandi vegur að eltast við allan utanvegaakstur, t.d. í landbúnaði, 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.

3. gr.

Sérstök vernd.

Eftirtalin náttúruyfyrirbæri njóta sérstakrar verndar til að tryggja fjölbreytni íslenskrar náttúru, vernd lífríkis og landslags og þess sem er sérstætt eða fágætt:

e. birkiskógar og leifar þeirra.

Þegar eru til Lög um skógrækt 1955 nr. 3 sem fjalla um verndun og friðun birkiskóga með ítarlegum og vönduðum hætti. Hefðu framlögð frumvarpsdrög fengið eðlilega kynningu og umfjöllun í þjóðfélaginu, og þó ekki hefði verið nema innan fleiri stofnana umhverfisráðuneytisins, hefði strax orðið ljóst að þessi viðbót við lög um náttúruvernd skilar engum ávinningi fyrir verndun birkiskóga, en eykur aðeins lagalegt og stjórnsýslulegt flækjustig. Ekki er heldur rökstutt með neinum hætti í skýringum sú brýna nauðsyn sem rekur nefndina til að gera tillögu um að færa umsjón birkiskóga frá Skógrækt ríkisins (sem haft hefur

það hlutverk í rúmlega eina öld) til Náttúrufræðistofnunar og Umhverfisstofnunar. Hér hljóta að vera á ferðinni e.k. pennaglöp (lapsus).

4. gr.

Í stað 41. greinar laganna koma fimm nýjar greinar svohljóðandi:

41. gr. Innflutningur lifandi framandi lífvera

Grein þessi er í meginatriðum ótæk í lögum. Eftirtektarvert er að nefndarmenn undanskilja búfé. Alkunna er, og stutt umfangsmiklum rannsóknum, að búfé hefur, ásamt manningnum sjálfum og í samspili við aðra þætti, á liðnum öldum framkallað víðtækari hnignun gróðurfars og líffjölbreytni á landinu en nokkur annar flokkur „framandi lífvera“. Framandi plöntutegundir sem ætlaðar eru til yl- og garðræktar eru einnig undanþegnar þessu ákvæði. Um slíkan atvinnurekstur eiga að gilda önnur lög. Eftirtektarvert er að búgreinar aðrar en skógrækt og landgræðsla séu teknar út fyrir ramma laga sem ætlað er að gegna jafn mikilvægu og brýnu hlutverki til verndar líffjölbreytni. Í skýringum er vísað til þess að fjallað sé um innflutning dýra í gildandi lögum. Það væri eðlilegt og í samræmi við jafnræðisreglu að lög um aðrar atvinnu- eða búgreinar fengju sömu meðhöndlun, t.d. þannig að skógrækt og landgræðsla væru undanskilin í 41. gr. laganna þar sem um hana er fjallað í Lögum um skógrækt 1955/nr. 3 og Lögum um landgræðslu 1965/nr. 17. Þá hlýtur það að vera með sama hætti eðlilegt að Skógrækt ríkisins og Landgræðsla ríkisins úrskurði og fjalli sjálfar um innflutning á tegundum plantna sem ætlaðar eru til skógræktar og uppgræðslu í samræmi við eigin lög. Þessar stofnanir hafa þar til bæra sérfræðilpekkingu sem ekki er fyrir hendi hjá Náttúrufræðistofnun eða Umhverfisstofnun. Í samræmi við ofangreind atriði hlýtur því að vera nauðsynlegt að skilgreina í 1.gr. hvað sé yl- eða garðrækt og á sama hátt að bæta við skógrækt og landgræðslu í 1. gr.

Nauðsynlegt er að tekið verði fram í greininni að heimilt sé að flytja inn tegundir (fræ) til skógræktar. Verði slíkt ekki heimilað er verið að koma á víðtækum og afdrifaríkum hömlum sem gætu spillt fyrir framtíð skógræktar hér á landi. Til að stunda skógrækt, hvort sem um er að ræða svokallaða nytjaskógrækt, fjölnytjaskógrækt, landgræðsluskógrækt eða útivistarskógrækt, verður ekki komist hjá því að nýta aðfluttar trjátegundir sem hafa sýnt sig að eigi hér heima, jafnvel þótt þær séu ekki taldar upp í 3. útgáfu af Flóru Íslands frá 1948. Reynsla nágrannþjóða í Skotlandi, Írlandi og víðar um Evrópu færir heim sanninn um að ávinningurinn af ræktun slíkra tegunda sé mikill og hafi hann með engum hætti rýrt líffræðilega fjölbreytni, nema síður sé. Greinin, fái hún að standa, er ávísun á óþarft og þunglamalegt skrifræði og eftirlitsstjórnvald sem legði stein í götu skógræktarmála og myndi einungis leiða til ama og tjóns fyrir íslensks samfélag, án sýnilegs ávinnings fyrir lífríkið og án þess að þörfin fyrir því sé sönnuð. Mun árangursríkari leið væri að nota fræðslu (sem byggði á skipulagðri þekkingarsöfnun, m.ö.o. rannsóknum) og hvatakerfi til að ná settum pólitískum eða umhverfislegum markmiðum. Þá er einnig erfitt að sjá fyrir hina meintu ógn á landsvísu og meðfylgjandi áhættumat sem leggja verður fram. Ýmsar spurningar vakna í þessu sambandi og þá ekki síst í hverju áhættumatið felst. Hvernig mun það fara fram og hver er kostnaður við áhættumat? Í 2. lið er ágeng framandi lífvera skilgreind sem *framandi lífvera sem ógnar líffræðilegri fjölbreytni*. Þessi skilgreining er of almenn og óskýr til þess að vera nothæf.

Merkingu orðsins „ógnar“ mætti teygja og toga eins og hver vill. Þýður þetta heim hættunni á *niðursöllum í fáránleika* (á latínu *reductio ad absurdum* eða *reductio ad impossibile*) í geðþóttakröfum eftirlitsstjórnvalds til sönnunarbyrði í áhættumati, þar sem „varúðarnálgunin“ væri ávallt sett í öndvegi.

Til staðar er umtalsverð vísindaleg þekking sem bendir ekki aðeins til þess að ávinningur af innfluttum plöntum geti verið efnahagslegur, heldur einnig vistfræðilegur. Dæmi um neikvæð áhrif innfluttra plantna tengjast flest fjárhagslegum skaða, vegna kostnaðar við illgresiseyðingu í akuryrkju, eða skaða á búfé af völdum eitraðra illgresistegunda. Í þeim tilvikum hefur ekki verið um vísvitandi innflutning, dreifingu og sleppingu að ræða, heldur sleppingu af vangá. Óljóst er, hvernig íþyngjandi eftirlit með vísvitandi ræktun á að fyrirbyggja að tegundir sem *ekki eru teknar til ræktunar* berist til landsins og dreifist.

Langflestar aðfluttar tegundir í heiminum hafa unnið sér þegnrétt í nýjum heimkynnum án þess að hafa skapað vistfræðileg vandamál. Eins og fyrr var nefnt, er ekki er vitað um dæmi þess að nokkurri plöntutegund hafi verið útrýmt vegna samkeppni við innflutta, framandi tegund. Innfluttar plöntutegundir hafa einkum reynst affarasælar í umhverfi sem er raskað af mannavöldum, þar sem þær gegna fjölbættu hlutverki, m.a. því að græða land, byggja upp frjósemi jarðvegs, búa í haginn fyrir innlendar tegundir, eða framleiða gagnvið og aðrar endurnýjanlegar auðlindir sem gagnast mannum. Allt á þetta jafnframt við um Ísland.

Er réttlætanlegt að loka landinu fyrir nýjum tegundum sem styrkt gætu íslensk gróðurlendi, gert landið byggilegra og betur í stakk búið að standast ytri áföll, og jafnframt gert landnýtingu hér á landi sjálfbærari? Svar Skógræktarfélags Íslands er: Ekki frekar en að réttlæta megi einangrun landsins gagnvart erlendum menningaráhrifum, erlendu fjármagni eða búferlaflutningum fólks af erlendum bergi brotið, sem allt gæti styrkt stoðir samfélags, menningar og hagkerfis með nýjum hæfileikum og aukinni fjölbreytni. Þetta kallar á svar við skyldri spurningu:

Ef friðsamleg sambúð fólks í fjölmenningsamfélagi er álitid gott og æskilegt markmið meðal manna, hvaða rök hniga að því að sama gildi ekki um sambúð innfluttra trjátegunda og innlends gróðurs? Er aðskilnaðarstefnan óþörf?

41.gr.a. Dreifing lifandi lífvera.

Greinin er að öllu leyti ótæk. Fyrir kemur í greininni að „Óheimilt er að veita leyfi ef ástæða er til að það ógni eða hafi veruleg áhrif á líffræðilega fjölbreytni.“ Þetta orðaval setur ráðherra engin valdmörk og ekkert mótvægi, því er handhafa framkvæmdavalds eftirlátið að túlka orðið „ógn“ og „veruleg áhrif“ eftir geðþóttu. Enn eykur það á flækjustigið að óheimilt er að flytja lifandi lífverur til innanlands²¹ þar sem engar upplýsingar eru til um það hjá Náttúrufræðistofnun hvar náttúruleg vistkerfi er að finna, hvar taka við *ónáttúruleg* vistkerfi eða hvaða innlendu tegundir lífvera það eru yfirleitt sem ber að varast að flytja milli dalverpa og milli annarra landshluta. Eins og víðar við lestur þessarar frumvarpsgreinar, vaknar

²¹ „...mælt [er] fyrir um [að] leyfi Umhverfisstofnunar þurfi til að flytja lifandi lífverur innanlands til svæða þar sem þær koma ekki náttúrulega fyrir ef ástæða er til að ætla að það ógni líffræðilegri fjölbreytni“

spurningin: Er það brýnt hagsmunamál fyrir lífríkið í landinu að leiða slíka illa rökstudda áttthagafjötra í lög?

41.gr.b Aðgæsluskylda.

Staglkennd og óskýr grein sem í raun er hægt að orða í einni setningu: *Aðgát skal höfð í nærveru lífríkis.*

41.gr.c. Tengsl við önnur lög.

Þessi grein undirstrikar það enn frekar að horft sé til nógildandi skógræktar- og landgræðslulaga hvað varðar 3.gr. þessara draga og að gætt sé eðlilegs samræmis við nógildandi lög um skógrækt og lög um landgræðslu. Í þessu sambandi er vert að benda á 40. gr. landgræðslulaga²² þar sem tekið er fram að rannsóknaraðilum ber „í samvinnu við Landgræðslu ríkisins að leita eftir nýjum plöntutegundum, sem vænlegar eru til landgræðslu.“ Í landgræðslulögum eru engar hömlur settar á, hve víða á hnettinum leita megi eftir nýjum plöntutegundum.

41.gr.d. Aðgerðir vegna ágengra framandi lífvera.

Hér er ráðherra veitt ótakmörkuð valdheimild til að skipa fyrir um aðgerðir til að stýra náttúrufari í einstökum vistkerfum eða á einstökum svæðum. Þó að tiltekin plöntutegund nái að breiðast út um afmarkað svæði stafar ekki af því hættu fyrir „líffræðilega fjölbreytni“ á meðan að þær tegundir, sem ella hefðu vaxið þar, eru til í nægum fjölda á nógu mörgum öðrum svæðum. Taka verður fram í lögum að ekki standi til að veita ráðherra slíkt gerræðisvald. Sé réttlætning fyrir þeim nýmælum sem lögð eru til með frumvarpinu felst hún í því að ráðherra geti, að öðrum lagaskilyrðum uppfylltum, skipað fyrir um aðgerðir til verndar líffræðilegri fjölbreytni á Íslandi sem heild. Ef svo rammt kveður að ágengni einstakra lífvera á einstökum svæðum, að til landauðnar horfi, er vel unnt að setja lög með öðrum hætti og af meira meðalhófi en þetta frumvarp gerir ráð fyrir. Að óbreyttu er gengið þvert á eignaréttarákvæði sbr. 72. gr. stjórnarskrárinnar. Ef til þess kæmi, að framkvæmdavaldið réðist inn á einkalönd og eyddi þar ræktun fólks, verða að koma til fullar bætur í samræmi við „Heiðmerkurdóminn“ (H2010 nr. 684/2009). Gæti þetta ákvæði átt eftir að baka ríkisvaldinu umtalsvert fjárhagstjón, komi slíkt lagaákvæði til lögfestingar og framkvæmdar af alvöru.

5.gr.

Gjaldtaka

Gjaldtakan sem hér er boðuð fyrir leyfisveitingar er í raun byggð á því lagaverki sem hér á undan hefur verið rakið. Skógræktarfélag Íslands hafnar með öllu að samþykkja gjaldtöku fyrir jafn ógagnsætt ferli sem með engum hætti byggir á hlutlægu, vísindalegu mati heldur aðeins huglægu mati sem enginn getur

²² Lög um landgræðslu 1965/nr. 17

séð fyrir um hvernig verður framkvæmt í raun. Setja forstjóra ríkisstofnunar sem ætlað er að innheimta gjaldið í nefndinni er í sjálfu sér óeðlileg. Með gjaldtökunni verður brotið blað í sögu áhugastarfs í ræktun trjátegunda hér á landi. Þótt mælt sé um að gjaldið megi ekki verða hærra en sem nemur kostnaði við undirbúning og útgáfu leyfisins, eru engar hömlur settar á þann kostnað. Síðan skal ekki vanmeta þann kostnað sem fallið gæti á ræktandann, í forni kostnaðar við skýrslugerð og sérfræðiráðgjöf, um hugsanleg áhrif framandi lífveru á lífríkið. Í reglugerð gæti ráðherra sett þar svo ströng skilyrði að nær ómögulegt verði að uppfylla þau nema með stórfelldum fjárútlátum fyrir einstaka ræktendur. Hætt er við að áhugastarf í þá veru verði drepð í dróma með jafn íþyngjandi kröfum og auðveldlega mætti skilja af orðalagi þessarar greinar frumvarpsdraganna.

D Samantekt

Frumvarpið er ekki unnið í samráði við hagsmunaaðila, þvert á fögur fyrirheit þar að lútandi við upphaf starfs þeirrar nefndar sem vann drögin.

Nefndin hefur ekki leitað samráðs²³ út fyrir hópinn, er einsleit að samsetningu og hugmyndafræðilega einsýn. Í nefndinni sitja m.a. forstöðumenn tveggja stofnana sem leggja sem slíkir til víðtækar gjaldtökur sem renna eiga sem sértekjur til viðkomandi stofnana. Er það óviðunandi í ljósi ákalls um breytt og siðleg vinnubrögð í stjórnkerfinu.

Samningurinn um líffræðilega fjölbreytni er ranglega túlkaður í frumvarpinu þar sem horft er eingöngu á eina grein samningsins, 8(h), og hún tekin úr samhengi við heildarmarkmið samningsins. Samningurinn fjallar fyrst og fremst um sjálfbæra nýtingu lífandi auðlinda, aðgang þjóða að þeim og samvinnu þeirra um réttláta skiptingu arðs af þeim og verndun þessara auðlinda til hagsbóta fyrir manninn. Samninginn ber að túlka í því ljósi en ekki valinna atriða sem varða vernd lífvera eða búsvæða þeirra.

Frumvarpið í óbreyttri mynd heggur í lögbundin ákvæði Stjórnarskrár Íslands.

Þörfin fyrir breytingar á 41. gr. núgildandi laga er órökstudd og óþörf. Ef vísindaleg rök hníga að því að ein eða fleiri tegund jurta sé á góðri leið með að útrýma einni eða fleiri tegundum eða vistgerðum á landsvísu þá gætu það verið gild rök til að bregðast við. Engin dæmi eru hins vegar þekkt um tjón af völdum ágengra framandi plantna sem hefur orðið á gildistíma núgildandi náttúruverndarlaga og tilgátur um yfirvofandi tjón og ógn hafa ekki verið rökstuddar. Ekkert bendir til þess að stærð vandamálsins réttlæti þær verulegu skerðingar á athafnafrelsi og eignarrétti manna til að rækta framandi plöntur á Íslandi sem felst í frumvarpsdrögunum. Ekkert bendir til að núverandi athafnafrelsi ræktenda ógni stöðugleika, jafnvægi og fjölbreytni lífríkis landsins.

Frumvarpið, í óbreyttri mynd, leggur íþyngjandi kröfur á alla ræktendur í landinu, skaðar allt ræktunarstarf á Íslandi, en er jafnframt óþarft og ólíklegt til að ná því óljósa markmiði sem að er stefnt, þ.e. verndun líffjölbreytni Íslands.

²³ Skv. íslenskri orðabók merkir „samráð“: „sameiginleg greinargerð“



SKÓGRÆKTARFÉLAG ÍSLANDS

THE ICELANDIC FORESTRY ASSOCIATION

SKÚLATÚN 6, 105 REYKJAVÍK

SÍMI 551 8150 – VEFFANG www.skog.is - NETFANG skog@skog.is

Fylgiskjal 2

Reykjavík, 15. des. 2011

Umhverfissráðuneytið
Skuggasundi 1
150 Reykjavík
postur@umhverfisraduneyti.is

Skógræktarfélag Íslands fagnar því að umhverfissráðuneytið skuli gefa kost á opnu umsagnarferli vegna s.k. „Hvítbókar um löggjöf til verndar náttúru Íslands“. Hvítbókin er skýrsla nefndar á vegum ráðuneytisins hvers viðfangsefni í tvö ár var að „leiða saman þekkingu á ólíkum sviðum í því skyni að gera ítarlega og alhliða úttekt á lagaumhverfi náttúruverndarmála og leggja grunn að smíði nýrrar löggjafar“ eins og fram kemur í formála hennar. Skýrslan er afar löng (477 bls.), málfar og stíll hennar er með mestu ágætum. Einnig er hún skreytt fjölmörgum fallegum myndum af fáklæddu landslagi. Þegar nefndin var skipuð af umhverfissráðherra haustið 2009, var áhersla lögð á að nefndin skyldi hafa víðtækt samstarf við hagsmunaaðila, almenning og sveitarfélög í starfi sínu. Þar sem skýrslan er enn opin til umsagnar, hefði þó, að mati Skógræktarfélags Íslands, mátt bíða með að gefa skýrsluna út í vönduðum viðhafnarbúningi þar til ráðuneytið væri búið að taka tillit til þeirra efnislegu athugasemda sem kallað er eftir með opnu umsagnarferli.

Samkvæmt íslenskri orðabók merkir „Hvítbók“: „bók sem ríkisstjórn gefur út til að skýra afstöðu sína til e-s tiltekens máls“. Hvítbók (e. white paper) af þessu tagi er þá jafnan ætlað að upplýsa almenning og vera grundvöllur skynsamlegra ákvarðana í stjórnámálum og stefnumótun. Því miður eru þær hugmyndir sem fram eru settar í ritinu litaðar af þröngri sýn og of augljósum hagsmunatengslum leiðandi höfunda við þær stofnanir sem ætlað er, skv. skýrslunni, að stækka og eflast, nái tillögur skýrsluhöfunda fram að ganga í löggjöf og breytingum á stofnanaskipulagi stjórnarráðsins. Af þeim sökum mun skýrslan ekki nýtast sem trúverðugur grunnur að löggjöf um þennan þýðingarmikla málaflokk. Margar staðhæfingar sem settar eru fram í ritinu eru umdeilanlegar og ótrúverðugar, því lítið er haft fyrir að undirbyggja þær með vísun til heimilda eða á grundvelli vísindalegra rannsókna. Aðrar staðhæfingar í hvítbókinni eru villandi eða beinlínis rangar, t.d. þær sem varða meintar ógnir sem eiga að steðja að íslenskri náttúru. Notkun og skýring hugtaka er einnig þokukennd, villandi og þversagnarkennd. Rangfærslur, tvímæli og villur geta seint orðið grundvöllur að góðri löggjöf.

Skógræktarfélag Íslands lýsir sig í grundvallaratriðum ósammála þeirri hugmyndafræði og þeim falska skilningi á fyrirbærinu „náttúra“ sem höfundar

hafa kosið að nota sem grunn að skýrslu nefndarinnar. Gengið er út frá því í skýrslunni að viðleitni þjóðarinnar til að rækta upp landið og gera það frjósamara og grænna sé í andstöðu við „náttúruna“ og líffjölbreytni hennar sem hafi eigin rétt og hagsmuni að verja gegn ásælni mannsins. Að mati Skógræktarfélags Íslands eru höfundar hér á rangri braut sem mun leiða til alvarlegra átaka ef fylgt verður í löggjöf. Það lýsir miklum hroka að ætla einhverri stofnun eða hópi fræðimanna völd til að taka að sér e.k. klerkavald að verja rétt náttúrunnar gegn mannum (þjóðinni).

Í skýrslunni er lítið fjallað um eyðingu skóga, annars gróðurs og jarðvegs og ekkert um mikilvægi þess að endurreisa þá auðlind sem felst í starfhæfum og framleiðandi vistkerfum á landi eftir margra alda áníðslu. Hin falska ímynd um fullkomið og eftirbreytnivert, líflaust ástand lands sem þurfi að vernda gegn breytingum, gengur líkt og rauður þráður í gegnum alla skýrsluna. Það þrátt fyrir að fjölmargar rannsóknir hérlendis bendi ótvírætt til að hér hafi orðið gríðarlegar breytingar frá því landið var numið á 9. öld. Landnámi Íslands fylgdi eyðing skóga og kjarrs og í kjölfar þess fylgdi gróður- og jarðvegseyðing sem eiga sér helst hliðstæður í löndum með heitt og þurrt loftslag við miðbaug. Í ljósi þess er óskiljanlegt hvernig skýrsluhöfundar hafa komist að þeirri niðurstöðu að íslensk náttúra hafi orðið fyrir minni áhrifum en náttúra annarra landa (bls. 28).

Þau viðhorf og andblær sem bent er á hér að ofan eiga sér stað víða í skýrslunni. Þótt ekki sé hér gerð tæmandi samantekt er rétt að taka nokkur dæmi úr hvítbókinni um staðhæfingar sem endurspeglar þessi viðhorf og einnig vísað til blaðsíðna sem svipað er uppi á teningnum þótt textinn sé ekki endurtekinn hér:

- bls. 22, „töluverðs misskilins gætti um tillöguna.“, bls. 28, bls. 32 „Sérstaða íslenskrar náttúru og fágæti og sú staðreynd að hún hafi lengi verið ósnortin.“, bls. 38, „ Þar og á mörgum öðrum sviðum hefur Ísland skuldbundið sig með evrópskum eða alþjóðlegum samningum. Aðrir samningar kveða á um verndun líffræðilegrar fjölbreytni og Ísland er aðili að ýmsum samningum sem miða að því að stemma stigu við útbreiðslu ágengra lífvera, bæði á landi og í hafi, sem rýrt geta fjölbreytni vistkerfa og ógnað tegundum og stofnum. Það er alkunna að einangruðu eyjalífriki, eins og Íslandi, með tiltölulega fáum tegundum og stuttri fæðukeðju er sérstaklega hætt við skakkaföllum og raski af völdum ágengra framandi tegunda.“,
- bls. 49, „Fylgjast þarf með útbreiðslu ágengra framandi tegunda og grípa sem fyrst til aðgerða þar sem þær geta ógnað tegundaauðugum og mikilvægum svæðum.“,
- bls. 52, bls. 61,
- bls. 63, „Eina raunverulega verndaraðgerðin er að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda og þar með úr hlýnun jarðar“,
- bls. 80, „Nú, í byrjun 21. aldar, gæti verið að hefjast þriðja tímabil ásýndarbreytinga í íslensku landslagi með útbreiðslu nýrra plöntutegunda, einkum barrtrjáa og lúpínu.“,
- bls. 81, bls. 82, bls. 109, bls. 115, bls. 124, bls. 127, bls. 128, bls. 141, bls. 150,

- 155, bls. „Með hliðsjón af þessu verður að álykta að heimild 54. gr. nái m.a. til verndunar lífríkis hafsins þó ekki hafi henni verið beitt í því skyni enn sem komið er.“,
- bls. 159 „Telur nefndin fulla ástæðu til að huga að því að sameina þau náttúruverndarlögum.“,
- bls. 166, bls. 187, bls. 188, bls. 197, bls. 278, bls. 279, bls. 282, bls. 286, bls. 287, bls. 291, bls. 292, bls. 293, bls. 294, bls. 295, bls. 296, bls. 297, bls. 298, bls. 299, bls. 300, bls. 301,
- bls. 302 „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. Nefndin ítrekar þá afstöðu sína að þörf sé á sérstakri aðgæslu við innflutning, dreifingu og ræktun framandi tegunda hér á landi, sér í lagi í ljósi sérstöðu Íslands sem eyríkis með viðkvæma og sérstaka náttúru. Þá aðgæslu er aðeins hægt að viðhafa með því að tryggja að ávallt sé leitað leyfis fyrir nýjum tegundum sem eru óþekktar, sem ekki hafa verið fluttar inn áður né leyfðar samkvæmt reglugerð. Með því að hafa eingöngu reglur um þær tegundir sem er bannað að flytja inn er verið að veita heimild til innflutnings á öllum öðrum lífverum, einnig þeim sem kunna að vera skaðlegar og geta valdið röskun á íslenski náttúru.“,
- bls. 303, bls. 334,
- bls. 376, „Ríkari áhersla á vistfræðilega nálgun rennir stoðum undir aukið hlutverk Náttúrufræðistofnunar Íslands og telur nefndin að styrkja þurfi stöðu Náttúrufræðistofnunar Íslands sem miðlægrar stofnunar“, bls. 407, bls. 408, bls. 411, bls. 431, bls. 440, bls. 444.

Þá verður ekki hjá því komist að ítreka gagnrýni félagsins á vinnubrögð en þau voru um margt með endemum. Í svarbréfi frá umhverfissráðuneytinu dags. 6. september 2011 er ítarleg umsögn félagsins vegna frumvarps til breytinga á náttúruverndarlögum léttvæg fundin og telja höfundar bréfsins, Steinunn Fjóla Sigurðardóttir og Sigurður Þráinsson, að um misskilning félagsins sé að ræða. Því miður bólar ekki á neinni viðleitni til að svara efnislega þeim fjölmörgu athugasemdum sem félagið lagði fram í umsögn sinni.

Í skýrslu nefndarinnar er vísað til skuldbindinga Íslands gagnvart ýmsum alþjóðlegum sáttmálum og samningum. Má þar nefna evrópska landslagssáttmálann, Bernarsamninginn, Ramsarsamninginn, Samninginn um líffræðilega fjölbreytni, o.fl. (bls. 89-95). En þar birtist furðulegt tómlæti gagnvart alþjóðlegum sáttmálum. „Við töku ákvarðana um náttúru Íslands og umhverfi skulu stjórnvöld byggja á meginreglum umhverfisréttar“ stendur í drögum að nýrri stjórnarskrá og með meginreglum umhverfisréttar er vísað til *allra* alþjóðasáttmála, ekki síst þeirra sem hafa jafn ríkt vægi og sáttmálar Sameinuðu þjóðanna. Hvergi er í skýrslunni getið um samning Sameinuðu þjóðanna um varnir gegn eyðimerkurmyndun og ekki einu sinni

loftslagssamningi S.Þ. Samningurinn um varnir gegn eyðimerkurmyndun tók gildi 1996 og var staðfestur af Alþingi 1997. Á vegum Sameinuðu þjóðanna er 17. júní ár hvert alþjóðlegur jarðvegsverndardagur. Samningurinn leggur áherslu

á þurrkasvæði jarðar, en hann gefur verðmæta leiðsögn um leiðir til að vinna að verndun landgæða um heim allan. Loftslagssamninginn ætti að vera óþarfi að fjölyrða um, enda ætti hann að vera öllum kunnur þeim sem á annað borð fylgjast með fréttum.

Orðið eyðimörk táknar skóg sem hefur breyst í auðn. Ísland hefur tapað 97% af skógarþekju sinni, stórum hluta gróðurlenda og helming jarðvegs frá landnámi. Á nokkur þjóð jafn viðeigandi orð yfir slíka glötun landkosta? Í Eyðimerkursáttmálanum kemur m.a. fram áhersla á gerð heildstæðra landgræðsluáætlana, sjálfbæra landnýtingu, hlutverk frjálsra félagasamtaka og samstarf á sviði fræðslu og ráðgjafar.

Sem almenn andsvör við hugmyndafræði skýrslunnar skal hér látið nægja að vísa til tveggja samþykktu aðalfundar Skógræktarfélags Íslands 2011 sem haldinn var á Grundarfirði í lok ágústmánaðar s.l.:

Ályktun 3

Aðalfundur Skógræktarfélags Íslands, haldinn í Grundarfirði 2.-4. september 2011, beinir því til stjórnvalda að tryggja góða opinbera umræðu á sviði skógræktar, náttúruverndar og landnýtingar með vönduðum málalíbúnaði. Málefnaleg og fagleg umræða getur því einungis farið fram að vel sé staðið að reifun máls. Eðlilegt er að gerðar séu ríkar kröfur til greinargerða, álitgerða stofnana, lagafrumvarpa og reglugerða sem liggja til grundvallar almennri umræðu. Hið sama gildir vitaskuld um upplýsingagjöf stjórnvalda til alþjóðlegra stofnana. Upplýst og fordómalaus umræða er forsenda góðrar stjórnsýslu og stjórnvöldum á hverjum tíma ber skylda til að byggja allar aðgerðir sínar á traustum faglegum grunni.

Ályktun 4

Aðalfundur Skógræktarfélags Íslands, haldinn í Grundarfirði 2.-4. september 2011, telur að náttúruvernd á Íslandi þurfi að fela í sér virka uppgræðslu rýrs og rofins lands og endurreisn skóga. Unnið verði af frjálslyndi og umburðarlyndi og notaðar þær tegundir trjáa og annarra plantna sem best eiga við, óháð uppruna þeirra. Fundurinn lýsir andstöðu við þá hugmyndafræði að náttúruvernd felist einkum í viðhaldi á óbreyttri ásýnd og óbreyttu ástandi lands. Síst á slík hugmyndafræði að ráða för í stefnu stjórnvalda í meðferð auðna af manna völdum.

Með góðum skógræktarkveðjum
Fyrir hönd stjórnar Skógræktarfélags Íslands,

Brynjólfur Jónsson
framkvæmdastjóri

Fylgiskjal 3.

Brot úr sænsku náttúruverndarlögunum
(Einar Gunnarsson hefur snarað völdum greinum yfir á íslensku)

Slóðin á allan lagabálkinn er: http://62.95.69.15/cgi-bin/thw?%24{HTML}=sfst_lst%24{OOHTML}=sfst_dok%24{SNHTML}=sfst_err%24{BASE}=SFST%24{TRIPSHOW}=format%3DTHW&BET=1998%3A808%24

SFS nr: 1998:808

Departement/
myndighet: **Miljödepartementet**

Rubrik: **Miljöbalk (1998:808)**

Utfärdad: 1998-06-11

Ändring införd: t.o.m. SFS 2012:907

Övrigt: Rättelseblad 2006:673 och 2006:828 har iakttagits.

FÖRSTA AVDELNINGEN

ÖVERGRIPANDE BESTÄMMELSER

1 kap. Miljöbalkens mål och tillämpningsområde
Markmið og gildissvið Umhverfislöggjafarinnar

1 § Bestämmelserna i denna balk syftar till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. En sådan utveckling bygger på insikten att naturen har ett skyddsvärde och att människans rätt att förändra och bruka naturen är förenad med ett ansvar för att förvalta naturen väl.

1 § *Samþykktirnar í bálki þessum hafa það markmið að stuðla að sjálfbærri þróun sem þýðir að núverandi og komandi kynslóðum sé tryggt heilbrigt og gott umhverfi. Sú þróun byggir á skilningi á að náttúran hefur verndargildi og að rétti mannkyns til að breyta náttúrunni og nýta hana fylgir sú ábyrgð að umgangast náttúruna vel.*

Miljöbalken skall tillämpas så att

Umhverfislöggjöfinni skal beita þannig að

1. människors hälsa och miljön skyddas mot skador och olägenheter oavsett om dessa orsakas av föroreningar eller annan påverkan

heilsa manna og umhverfi sé verndað gegn skaðlegum óþægindum hvort sem er af völdum mengunar eða öðrum áhrifum/orsökum,

2. värdefulla natur- och kulturmiljöer skyddas och vårdas

verðmætar náttúru- og menningarminjar séu verndaðar og varðveittar

3. den biologiska mångfalden bevaras

Lífbreytileika sé gjætt

. mark, vatten och fysisk miljø i övrigt används så att en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning tryggas, och

land, vatn og annað umhverfi sé nýtt þannig að vistfræðileg, félagsleg, menningarleg og samfélagshagfræðileg langtíma sjónarmið séu höfð að leiðarljósi

5. återanvändning och återvinning liksom annan hushållning med material, råvaror och energi främjas så att ett kretslopp uppnås.

endurnýting og endurvinnsla sem og önnur nýting á efni, hráefni og orku sé þannig háttað að hringrás náist.

2 kap. Allmänna hänsynsregler m.m.

Tillit og fl.

Val av plats

Staðarval

6 § För en verksamhet eller åtgärd som tar i anspråk ett mark- eller vattenområde ska det väljas en plats som är lämplig med hänsyn till att ändamålet ska kunna uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön.

(Athugasemd: Þessa hugsun vantar hér eins og svo margt í kafla 2-4).

Starfsemi eða aðgerð sem tekur til afnota land- eða vatn skal velja stað sem hentar með tilliti til eðlis starfseminnar og náttúrulegra aðstæðna þannig að sem minnst áhrif og óþægindi hljóti af fyrir fólk, heilsu og umhverfi

Rimlighetsavvægning

Sanngirnisjónarmið

7 § Kraven i 2-5 §§ och 6 § första stycket gäller i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem. Vid denna bedömning ska särskild hänsyn tas till nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått jämfört med kostnaderna för sådana åtgärder. När det är fråga om en totalförsvarsverksamhet eller en åtgärd som behövs för totalförsvaret, ska vid avvägningen hänsyn tas även till detta förhållande.

Kröfurnar í 2-5 §§ og 6 § fyrstu greinaskilum gilda svo fremi að ekki sé ósanngjarnt að uppfylla þær. Við mat á því skal taka sérstakt tillit til gagnsemi af verndar- og varúðarráðstöfunum samanborið við kostnað við þær aðgerðir. Sé um að ræða aðgerð vegna almannavarna, skal við matið taka tillit til þess.

Trots första stycket ska de krav ställas som behövs för att följa en miljö kvalitetsnorm som avses i 5 kap. 2 § första stycket 1. Om det finns

ett átgarðsprogram som har faststállts för att följa normen, ska det vara vägledande för bedömningen av behovet.

Þrátt fyrir fyrstu málsgrein skal fylgja kröfum sem settar eru í 5 kafla 2 § fyrstu málsgrein 1. Ef til eru viðurkenndar aðgerðir til að halda áhrifum innan marka skulu þær vera til hliðsjónar við mat á þörfunum.

3 kap. Grundläggande bestämmelser för hushållning med mark- och Vattenområden

Grundvallarreglur fyrir nýtingu lands- og vatnasvæða.

1 § Mark- och vattenområden skall användas för det eller de ändamål för vilka områdena är mest lämpade med hänsyn till beskaffenhet och läge samt föreliggande behov. Företråde skall ges sådan användning som medför en från allmän synpunkt god hushållning.

Land- og vatnasvæði skal nýta til þeirrar nota sem henta best miðað við aðstæður, eðli og legu auk fyrirliggjandi þarfa. Sú nýting sem þjónar best heildarhagsmunum skal hafa forgang.

2 § Stora mark- och vattenområden som inte alls eller endast obetydligt är påverkade av exploateringsföretag eller andra ingrepp i miljön skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt påverka områdenas karaktär.

Stór land- og vatnasvæði sem ekki/óverulega eru mótuð af nýtingu eða inngrípum í umhverfið skal vernda eins og kostur er fyrir aðgerðum sem valda verulegum áhrifum á yfirbragð svæðisins.

3 § Mark- och vattenområden som är särskilt känsliga från ekologisk synpunkt skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan skada naturmiljön.

Land- og vatnasvæði sem hafa að geyma sérstaklega viðkvæm vistkerfi skal eins og við verður komið verja gegn aðgerðum sem eru skaðleg náttúru og vistkerfum.

4 § Jord- och skogsbruk är av nationell betydelse.

Landbúnaður og skógrækt eru mikilvæg þjóðarhag.

Brukningavárd jordbruksmark får tas i anspråk för bebyggelse eller anläggningar endast om det behövs för att tillgodose väsentliga samhällsintressen och detta behov inte kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt tillfredsställande sätt genom att annan mark tas i anspråk.

Skogsmark som har betydelse för skogsnäringen skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra ett rationellt skogsbruk.

Skógar og skógræktarsvæði sem hafa þýðingu fyrir skógarbúskapinn skulu eins og kostur er vera laus við aðgerðir sem gera hagkvæmri og ábyrgri nýtingu erfitt fyrir.

Les meira: [http://62.95.69.15/cgi-](http://62.95.69.15/cgi-bin/thw?%24{HTML}=sfst_lst&%24{OOHTML}=sfst_dok&%24{SNHTML}=sfst_err&%24{BASE}=SFST&%24{TRIPSHOW}=format%3DTHW&BET=1998%3A808%24)

[bin/thw?%24{HTML}=sfst_lst&%24{OOHTML}=sfst_dok&%24{SNHTML}=sfst_err&%24{BASE}=SFST&%24{TRIPSHOW}=format%3DTHW&BET=1998%3A808%24](http://62.95.69.15/cgi-bin/thw?%24{HTML}=sfst_lst&%24{OOHTML}=sfst_dok&%24{SNHTML}=sfst_err&%24{BASE}=SFST&%24{TRIPSHOW}=format%3DTHW&BET=1998%3A808%24)