

Alþingi
Erindi nr. P 141/1596
komudagur 15.2.2013



Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis
Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Egilsstöðum, 8. febrúar 2013

**Efni: Umsögn Skógræktar ríkisins um frumvarp til laga um náttúruvernd,
Þingskjal 537-429. mál.**

F.h. Skógræktar ríkisins lýsi ég ánægju með 1. gr. frumvarpsins þar sem skýr markmið eru lögð fram. Reyndar mætti sleppa klausunni um þróun íslenskrar náttúru eftir eigin lögmálum, því náttúran setur sér engin slík lögmál og fer ekki endilega eftir lögmálum sem við mennirnir setjum henni. Í fyrstu mgr. er viðurkennt að vistkerfi hafi hér raskast og stuðla þurfi að endurheimt. Einnig að framundan séu hnattrænar umhverfisbreytingar og að lögin eigi að stuðla að auknu þoli íslenskra vistkerfa gegn þeim. Er þetta hvort tveggja góðra gjalda vert. Hins vegar endurspeglar frumvarpið ekki alvarleika þessara atriða, þ.e.a.s. að hér hafi 95% skóga og helmingur jarðvegs eyðst og að þær loftslagsbreytingar sem nú virðast óumflýanlegar muni gjörbreyta hér skilyrðum á komandi áratugum. Vart verður um að ræða að auka þol íslenskra vistkerfa í nokkurn veginn óbreyttri mynd. Þau eru þegar að breytast verulega. Ekkert er tekið á þessum atriðum í frumvarpinu. Frumvarpið gerir bara ráð fyrir að viðhalda skuli vistkerfum í núverandi mynd og best sé að gera það með auknu skrifræði og eftirliti. Ekki er mikil eftirsjá af sumum vistkerfum, t.d. manngerðum eyðimörkum. Meiri eftirsjá er af öðrum, t.d. birkiskógum, en vernd þeirra gegn loftslagsbreytingum felst ekki í að friða þá sem fyrir eru á láglendi og enn síður í auknu skrifræði, heldur í því að breyta landnýtingu til þess að skógar geti víða sáð sér upp til fjalla. Í þessu sem mörgu öðru missir þetta frumvarp marks. Sumt er vissulega til bóta, svo sem samræming náttúruminjaskrár og náttúruverndaráætlunar. Skógrækt ríkisins gerir verulegar athugasemdir:

Í stað núverandi 2. gr. komi:

Til að stuðla að eðlilegri þróun líffræðilegrar fjölbreytni skal stefnt að því:

- a. að auka fjölbreytni vistgerða og stuðla að útbreiðslu vistkerfa með þeirri tegundafjölbreytni og þeim vistfræðilegu ferlum sem skilyrði bjóða upp á,
- b. að varðveita eftir því sem við á tegundir lífvera og erfðafræðilega fjölbreytni þeirra og tryggja ákjósanlega verndarstöðu þeirra þannig að tegundirnar nái að viðhalda sér í lífvænlegum stofnum til lengri tíma.

Rök: Eins og textinn er í frumvarpinu gerir hann ráð fyrir að vernda vistkerfi í óbreyttri mynd, sem er reyndar í andstöðu við 1. gr. Tillagan endurspeglar þá staðreynd að breytingar eru bæði óumflýjanlegar og víða æskilegar.

3. gr., e. liður: að standa vörð um óbyggð víðerni landsins falli niður.

Rök: Hugmyndin um óbyggð víðerni er meðal megingalla þessa frumvarps. Þar er snobbað fyrir litlum minnihlutahópi, þ.e. áhugafólki um göngu í óbyggðum, en aðgengi alls þorra fólks að þeim svæðum útilokað. Í óbyggðum víðernum er ekki verið að vernda neitt nema þessa hugmynd og þá tilfinningu sem téður minnihlutahópur sækist eftir. Sú tilfinning er ekki rýrð þótt víðernin séu gróin eða þar liggja um vegir á stöku stað. Auk þess gæti verið æskilegt og jafnvel óumflýjanlegt í komandi framtíð að svæði sem nú eru óbyggð byggist upp.

5. gr., í stað 3 töluliðar komi:

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

Rök: Með þessari breytingu er reynt að komast að mergi málsins. Það sem máli skiptir er ekki uppruni tegundar né að hún kunni að hafa einhverjar illa skilgreindar breytingar á líffræðilegri fjölbreytni í för með sér, heldur hvort hún valdi tjóni. Á þeim breytingatímum sem nú fara í hönd munu menn hafa fullt í fangi með að fást við pestir sem hingað berast. Óviðeigandi verður að eyða kröftunum í að eltast við skaðlitlar tegundir.

5. gr., 8. töluliður falli niður.

Rök: Ómögulegt er eð skilgreina hvaða lífverur séu framandi svo vit sé í. Sjá einnig rökin vegna 3. töluliðar.

5. gr. 16. töluliður b., svæði í C-hluta náttúruminjaskrár verði ekki skilgreind sem náttúruverndarsvæði.

Rök: Þessi svæði hafa ekki fengið nægilega umfjöllun til að öðlast lagalega sérstöðu á þennan hátt. T.d. hefur landeigandi ekki endilega verið spurður álits og því er hér gengið á eignarrétt fólks.

5. gr., 21. Töluliður verði: Tegund – hópur lífvera sem getur æxlast innbyrðis og myndað frjó afkvæmi.

Rök: Skilgreiningin eins og hún er er ófullnægandi og getur átt við hvaða flokkunarfræðilega hóp lífvera sem er. Sú sem lögð er til er ekki heldur fullkomin en nær merkingunni betur og fyrirbyggir að skilgreina megi bæði fjarskyldari lífverur, s.s. ættir og náskyldari s.s. undirtegundir sem tegund.

9. gr. um varúðarregluna falli niður.

Rök: Varúðarreglan hljómar skynsamlega en er það þó ekki. Vandamálið liggur í eðli vísinda og spádóma um framtíðina, t.d. um afleiðingar framkvæmda fyrir náttúruna. Í þeim efnum er aldrei full vissa, þ.e. alltaf einhver vafi. Á meðan ekki er rækilega skilgreint hversu mikil vissa sé „nægileg“ eða hversu lítil „hætta á alvarlegum eða óafturkræfum náttúruspjöllum“ sé ásættanleg, þá verður þessi regla misnotuð til þess að koma í veg fyrir framkvæmdir eða í það minnsta að auka kostnað við þær, oft að óþörfu. Í regluna vantar öll viðmið til að hægt sé að beita henni skynsamlega. Auk þess er varúðarreglan í raun það sama og almenn aðgæsluskýlda í 6. gr. og því óþarfi að endurtaka hana.

Við 13. gr. bætist ný mgr. á eftir þeirri þriðju: Skógrækt ríkisins annast m.a. skráningu á skógum og mat á verndargildi þeirra. Stofnunin ber ábyrgð á vöktun skóga í samræmi við ákvæði laganna og skipuleggur framkvæmd hennar.

Rök: Skógrækt ríkisins býr yfir sérfræðipækkingu á skógum og hefur umsjón með þeim skv. skógræktarlögum.

1. málsl., 30. gr. verði: Til stuðnings við útvíst er hverjum sem er heimilt að gangast fyrir að halda opnum göngustígum...

Rök: Óviðeigandi er að takmarka þessa heimild við sveitarfélög, Umhverfisstofnun eða einstakar náttúruverndarnefndir. Fjölmargir aðilar vinna við að auka aðgengi almennings að umhverfinu og ekki ástæða til að vera með neina útilokunarstefnu í þeim efnum.

V. kafli um akstur utan vega verði í einni grein: Akstur utan vega er bannaður nema nauðsyn krefji. Umhverfisstofnun sér um kynningu og fræðslu um neikvæðar afleiðingar utanvegaaksturs. Jafnframt hefur hún umsjón með aðgerðum til að draga úr umhverfistjóni af völdum utanvegaaksturs á viðkvæmum stöðum og aðgerðum til að laga spjöll sem orðið hafa.

Rök: Með kaflanum eins og hann er er reynt að taka á sértækum vanda, þ.e. að einstaka umhverfissóði valdi spjöllum, með almennum reglum. Að því leyti er engin breyting frá núgildandi ákvæðum, sem sögð eru haldlítill. Stærstur hluti utanvegaaksturs á sér stað í eðlilegum tilgangi, t.d. í tengslum við landbúnað, og hefur ekki teljandi landskemmdir í för með sér. Ekki er vinnandi vegur að eltast við þann utanvegaakstur og ekki ástæða til. Að svo miklu leyti sem lagaákvæði geta haft almenn áhrif til að draga úr utanvegaakstri dugar einfalt bann, enda taka flestir slíkum tilmælum vel. Aukin upptalning á því hvað teljist löglegur tilgangur, hvað þá leyfisveiting eða kortlagning slóða, mun engu breyta um akstur þeirra sem valda skemmdum. Endurskoða þarf þessi mál frá grunni til þess að beina sjónum að skaðanum sem á sér stað í minnihluta tilvika utanvegaaksturs, þ.e. gróðurskemmdum og öðrum landspjöllum, frekar en öllum utanvegaakstri sem slíkum. Mest gagn væri af því að auka kynningu og fræðslu á neikvæðum afleiðingum utanvegaaksturs á viðkvæmum svæðum og fjármagna aðgerðir til að laga sárin. Lagaúrræði eru ekki alltaf lausnin.

36. gr., 4. mgr. verði: Fara skal með tillögur um einstakar nýskráningar í C-hluta náttúruminjaskrár svo sem greinir í 2. og 3. mgr. auk þess að fá formlegt leyfi landeigenda til skráningarinnar.

Rök: skv. 37. gr. hefur skráning náttúruminja í C-hluta tiltekin réttaráhrif sem takmarkað geta afnot landeigenda að eignum sínum. Því er eðlilegt að gert sé ráð fyrir leyfi landeigenda fyrir slíkri skráningu. Að gefa svæðum í C-hluta (núverandi „önnur svæði“ í náttúruminjaskrá) aukna lagalega vernd án sérstakrar aðkomu landeigenda er líklega brot á eignarréttarákvæði Stjórnarskrár Lýðveldisins, því fyrir þessi svæði hefur almennt ekki farið fram vinna sem nægir til að sýna framá mikilvæga almannahagsmuni sem réttlæta skerðingu eignarréttar. Ef ekki er talið æskilegt eða gerlegt að fá leyfi landeigenda til skráningar, þá er jafnframt óviðeigandi að setja um þessi svæði sérstök verndarákvæði.

46. gr. falli niður.

Rök: „Óbyggð víðerni“ eru hugmynd frekar en áþreifanlegt náttúruþyrirbæri. Að friðlýsa svæði á þeim forsendum einum að þar búi enginn maður og þangað sé ómögulegt að fara á

vélknúnum ökutækjum er einungis gert í þágu lítils hóps fólks sem hefur áhuga á og líkamlega burði til að ganga um óbyggðir. Sá hópur er mun stærri sem nýtur óbyggða ef þangað liggja vegir og þar er lágmarks þjónusta. Friðlýsing „óbyggðra víðerna“ mun draga úr möguleikum þorra almennings, og ekki síst erlendra gesta, á að njóta þeirra og er því í ósamræmi við markmið laganna um að auka aðgengi almennings að náttúrunni.

57. gr., b. liður falli niður.

Rök: Þessi lýsing á gamalgrónum birkiskógum er ófullnægjandi því hún setur engin viðmiðunarmörk um hæð, krónuþekju eða stærð svæðis. Þá veit enginn hvað aðgreini „náttúrulega“ áldursdreifingu frá annarskonar áldursdreifingu því nánast allir íslenskir birkiskógar eru jafnaldr eftir skógarhögg á fyrri hluta 20. aldar eða nýliðun á skóglausu landi. Auk þess munu allir birkiskógar, hvort sem þeir eru gróðursettir eða verða til við sjálfsáningu með tímanum falla undir þessa lýsingu og þar með öðlast vernd. Í sérstakri vernd felst íþyngjandi skerðing á eignarrétti landeigenda og með sjálfræðslu birkis á landi þeirra myndast með tímanum kvöð á landið sem takmarkar ráðstöfunarrétt landeigenda. Til að tryggja eignarréttindi sín gætu þeir t.d. gripið til þess að viðhalda ofbeit. Af sömu ástæðu viðhalda menn framræsluskurðum jafn vel þótt þeir noti framræsta landið lítið. Hér væri m.ö.o. verið að innleiða „öfugan hvata“ í löggjöf.

Skv. 1. gr. skógræktarlaga nr. 3/1955 hefur Skógrækt ríkisins það hlutverk með höndum að vernda, friða og rækta skóga og skógarleifar, sem eru í landinu. Í 2. kafla sömu laga eru nánari ákvæði um meðferð og vernd skóga. Í lögum um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000 kemur fram í 2. viðauka (1.d) að ruðningur á náttúrulegum skógi sé tilkynningarskyldur til Skipulagsstofnunar vegna mats á umhverfisáhrifum og skv. skipulagslögum er hann jafnframt framkvæmdaleyfisskyldur. Auk þess er samstarf milli Skógræktar ríkisins og Skipulagsstofnunar um að Skógræktin fái til umsagnar allar skipulagsáætlanir sem haft geta í för með sér röskun á náttúruskógum. Þar með er virkt eftirlit með því að framkvæmdaraðilar sem raska skóglendi leggi fram tillögur um mótvægisáðgerðir og framfylgi þeim. Loks hefur Rannsóknastöð Skógræktar ríkisins þegar það verk með höndum að skrá og fylgjast með öllum birkiskógum og kjarri í landinu og því ekki nauðsynlegt að tilgreina það hlutverk hennar fyrir þennan flokk skóga sérstaklega.

Með öðrum orðum eru nú þegar í lögum ákvæði til verndar birkiskógum og skógarleifum sem eru bæði ítarlegri og ná lengra en það sem fram kemur í frumvarpinu. Að bæta birkiskógum við 57. gr. náttúruverndarlaga leiðir því ekki til aukinnar verndar þeirra, heldur aðeins til þess að lagalegt flækjustig eykst.

XI. kafli um framandi tegundir falli niður í heild sinni. Í staðinn komi eftirfarandi grein:

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

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

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

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

Rök: Að ætla að koma í veg fyrir tilflutning á lífverum, hvort sem er milli land eða landshluta, er bæði ógerlegt og andstætt náttúrulegum ferlum, sem lögin eiga að vernda. Auk þess er aukið skrifræði er ekki skilvirk leið til að koma í veg fyrir skaða af völdum ágengra lífvera. Markmiðið hlýtur að vera að koma í veg fyrir skaða sem hlotist getur af takmörkuðum fjölda lífverutegunda en ekki að eltast við skaðlausar eða jafn vel æskilegar breytingar á lífríkinu.

70. gr. verði: Við túnrækt, skógrækt, uppgræðslu lands, skjólbeltagerð og aðra ræktun skal forðast eins og kostur er að raska náttúru- og menningarminjum.

Rök: Sitt sýnist hverjum um hvort ræktun falli að heildarsvipmóti lands og því hefur það enga þýðingu að setja slíkt í lög. Auk þess er það oft beinlínis markmið með ræktum að breyta landi verulega, t.d. við uppgræðslu örfoka lands eða við það að stofna til framleiðslumikillar skógræktar á rýru landi. Verði greinin óbreytt að lögum er verið að gera smekk tiltekinna aðila, t.d. einstakra starfsmanna Skipulagsstofnunar, rétt hærrí en t.d. smekk landeiganda.

Sleppa því í 72. gr. að geta þess að auglýsingar skuli falla sem best að svipmóti lands.

Rök: Hvernig geta auglýsingar fallið að svipmóti lands? Það er markmið auglýsandans að þær séu áberandi og því hljóta þær að skera sig úr á einhvern hátt.

75. gr., liður f. verði: eftirlit, í samvinnu við önnur stjórnvöld, með skaðlegum ágengum lífverum.

Rök: Sjá rök vegna XI kafla.

95. gr. falli niður.

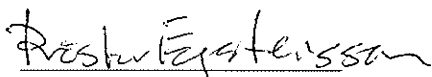
Rök: almenn reglugerðarheimild er ávísun á gerræði og ætti ekki að þekkjast í íslenskri löggjöf.

97. gr. 8. Töluliður, sleppa að telja fram svæði í C-hluta náttúruminjaskrár.

Rök: sjá umfjöllun við 36. gr. hér að ofan.

Undirritaður er fús til að mæta á fund umhverfis- og samgöngunefndar til að skýra þessar tillögur nánar sé þess óskað.

F.h. Skógræktar ríkisins



Þröstur Eysteinnsson

Sviðsstjóri Þjóðskóganna