

Nefndasvið Alþingis,
Umhverfis- og samgöngunefnd
Alþingi v/ Austurvöll

150 ReykjavíkEgilsstöðum, 8. 10. 2015

Efni: Umsögn Skógræktar ríkisins um frumvarp til laga um breytingu á lögum um náttúruvernd, 140. mál.

Skógrækt ríkisins telur að þær breytingar sem lagðar eru til færi lög um náttúruvernd mjög til betri vegar. Vonandi verða eftirfarandi athugasemdir til þess að gera þau enn betri.

Í fyrstu línu 1. mgr. 1. gr. ætti að fella niður orðið *fjölbreytni*. Fjölbreytni er hugtak sem lýsir tilteknum eiginleika náttúrunnar. Þetta er tískuhugtak og ekki viðeigandi að gera þessum eiginleika hærra undir höfði en öðrum þáttum náttúrunnar. Mörg svæði eru t.d. verndarverð vegna sérstæðra þátta en ekki vegna fjölbreytni. Skútustaðagíggar eru dæmi – ein tegund jarðmyndunar með fremur einhæfum gróðri. Verndun þeirra hefur með sérstöðu jarðmyndunarinnar að gera, ekki fjölbreytni.

2. gr. a. Hér er fjallað um að stefnt skuli að því að viðhalda fjölbreytni vistgerða innan náttúrulegra útbreiðslusvæða þeirra með þeirri tegundafjölbreytni og þeim vistfræðilega ferlum sem einkenna hverja vistgerð. Auðveldlega má túlka þessa stefnu með þeim þrönga hætti að flóra, fána, tegundafjölbreytni, vistfræðileg ferli og vistgerðir skuli hvarvetna haldast í föstum skorðum og óbreytt um ókomna framtíð. Deila má um hvort slík stefna í lögum sé raunhæf, í ljósi loftslagsbreytinga af mannavöldum sem nú eru yfirvofandi á Íslandi sem annars staðar á þessari jörð. Ennfremur má deila um hvort slík stefna sé æskileg.

2. gr. c. Hér er talað um að stefnt skuli að því að varðveita tegundir lífvera og erfðafræðilega fjölbreytni þeirra ... þannig að tegundirnar nái að viðhalda sér í lífvænlegum stofnum til lengri tíma á náttúrulegum búsvæðum sínum. Um leið er sagt að þetta markmið gildir ekki fyrir framandi tegundir. Skógrækt ríkisins tekur undir nauðsyn þess að tryggja erfðafræðilega fjölbreytni lífvera, enda er erfðabreytileiki innan stofna lífverutegunda forsenda þess að sé hægt sé að viðhalda lífverutegund til langframa. Það sem á eftir kemur er í senn óþarft og villandi. Veigamikil rök geta legið fyrir því að vernda erfðabreytileika lífverutegundar ekki aðeins „á náttúrulegum búsvæðum sínum“ – þar sem þær er nú að finna (*in situ*) – heldur einnig utan náttúrulegra búsvæða. Sem dæmi má nefna að verndun erfðabreytileika birkis úr Bæjarstaðarskógi í Skaftafelli er nú vel tryggð með mikilli ræktun Bæjarstaðarbirkis í mörgum landshlutum – langt utan gömlu Bæjarstaðatorfanna í Morsárdal. Bæjarstaðarskógur gæti eyðst í einu jökulhlaupi eða berghlaupi, en varðveisla erfðaefnis hans er engu að síður tryggð með ræktun hans *ex situ* í öðrum landsfjórðungum. Einnig getur verið ástæða til, í ljósi hraðfara loftslagsbreytinga, að hugsa hnattrænt og huga að verndun erfðabreytileika tegunda á Íslandi sem eiga sér náttúruleg búsvæði utan Íslands (s.k. „framandi tegunda“) - með því að veita þeim „hæli“ á Íslandi. Slík „*ex situ gene conservation*“ er alsíða í öðrum löndum sem við viljum bera okkur saman við. Óeðlilegt er að leggja stein í götu slíkra aðgerða með lagatexta sem skilja má svo að heimili ekki slíkar aðgerðir. Skógrækt ríkisins leggur því til að þessu

verði breytt og síðasta setning (*Þetta markmið gildir ekki fyrir framandi tegundir.*) strikuð út ásamt „á náttúrulegum búsvæðum sínum“ í setningunni á undan.

5. gr. 8. tl. Skilgreiningin á framandi lífveru er skárri en áður með þessari breytingu. Í fyrri lögum voru aldrei færð sannfærandi rök fyrir því að styðjast við viðmiðunarárið 1750, frekar en eitthvert annað, marklítið, handahófsvalið ártal. Því telur Skógrækt ríkisins til bóta að „eftir miðja 18. öld“ falli brott. Hins vegar er flokkun lífvera eftir útbreiðslu á tilteknum tíma umtalsverðum erfiðleikum háð og í mótsögn við náttúrulega ferla – útbreiðsla lífvera er alltaf að breytast og oft er erfitt að segja til um hvort maðurinn hafi haft þar afgerandi áhrif. Horft frá jarðsögulegu sjónarhorni, eru allar lífverur „framandi“ og eigi lífverur að lifa af stórtækar loftslagsbreytingar, verður þeim að vera gert kleift að flytjast búferlum og verða með því framandi. Í einhverjum tilvikum verður jafn vel nauðsynlegt að stuðla að búferlaflutningum með virkum aðgerðum. Geri þó ekki ráð fyrir að hægt sé að sleppa umfjöllun um framandi lífverur á þessu stigi og því verður skilgreiningin líklega að fá að standa svona þótt deila megi um hvort slíkar skilgreiningar þjóni nokkrum tilgangi í náttúruverndarlögum eða öðrum lögum.

15. gr. Athuga ætti hvort ekki sé hægt að einfalda stjórnáætlun um náttúruminjasráð með því að sameina ráðgjafanefnd og fagráð. Þannig koma hagsmunaaðilar og sérfræðingar að borðinu á sama vettvangi og geta hugsanlega komist að niðurstöðum á skilvirkari hátt.

18. gr. Breytingin er mjög til bóta og gott að flokka skógræktarland með öðru ræktuðu landi á þennan hátt.

35. gr. Meðal þess besta í þessum endurskoðuðu lögum eru breytingarnar sem varða náttúruminjasráð, sameining hennar við náttúruverndaráætlun og auknar kröfur um fagleg vinnubrögð við gerð skrárinnar. Enn vantar þó töluvert uppá að samráð sé nægilegt. Nýja mgr. vantar sem skyldar samráð við landeigendur og eftir atvikum aðra hagsmunaaðila áður en svæði er skráð á náttúruminjasráð. Í 37. gr. (og víðar, t.d. í lögum um mat á umhverfisáhrifum) koma fram íþyngjandi ákvæði um svæði í B og C hluta náttúruminjasráð. Þau ákvæði skerða stjórnarskrárvarin eignarrétt og þurfa ríkir almannahagsmunir að vera til staðar ef gera á slíkt framhjá vilja eigenda. Almenn kynning, sem gert er ráð fyrir skv. 36. gr., er af hinu góða en dugar ekki sem samráð við landeigendur. Það samráð þarf að eiga sér stað fyrst, áður en svæði er sett á skrá. Ný mgr. gæti hljómað svona:

Leita skal samþykkis landeigenda og eftir atvikum annarra réttihafa og hagsmunaaðila áður en gerð er tillaga um að svæði sé skráð í B eða C hluta náttúruminjasráð. Náist ekki samkomulag við landeigendur skal ráðherra annað hvort hætta við skráningu eða leggja fram greinargerð um þá almannahagsmuni sem réttlæta skráningu í bága við vilja landeigenda.

60. gr. Breyting varðandi birkiskóga er mjög til bóta.

63. gr. um framandi lífverur. Nefndin skv. 4. mgr er líklega óþörf. Skv. 3. mgr. skal Umhverfisstofnun leita umsagnar nefndarinnar. Eðlilegra væri að hún leiti í hverju tilviki umsagnar þeirra stofnana sem fulltrúa eiga í nefndinni og þá þeirra sem búa yfir þekkingu á viðkomandi tegundum. Skv. 4. mgr er enn áformað að birta tvær skrár yfir tegundir; (a) skrá yfir tegundir sem má flytja inn án leyfis og (b) tegundir sem innflutningur er bannaður á.

Einfaldari, gagnsærri, rökréttari og skilvirkari stjórnsýsla fælist í að láta síðari skrána duga og sleppa hinni fyrri.

65. gr. Upphafsorðin „Ef ástæða er til að ætla...“ eru mjög óljós forsenda fyrir að heimila að gripið verði til aðgerða. Skv. þessu dugir að einhver geti ímyndað sér mögulega hættu án þess endilega að þurfa að færa fram rök fyrir því af hvaða toga sú meinta hættu kunni að vera. Engin krafa er um að rannsóknir liggi fyrir, t.d. um hver áhrifin séu líkleg til að verða á líffræðilega fjölbreytni. Engin viðmið eru um hversu alvarlegar eða útbreiddar breytingarnar þurfi að vera o.s. frv. Setja þarf skýr viðmið.

68. gr. Tilefni er til að óska eftir skýringu á því hvað það þýði að ræktun „falli sem best að heildarsvipmóti lands“ á annan hátt en með tvítekningu (tautólógíu), t.d. að hún „stingi ekki í stúf við...“ eða „eigi vel heima með...“. Að mati hvers? Þessi klausa á ekki heima í lögum. *De gustibus non est disputandum* - Um smekk verður ekki deilt. Til þess að tryggja „smekklegt landslag“ verður seint hægt að setja lög, enda misjafn smekkur manna.

5. töluliður í ákvæðum til bráðabirgða um endurskoðun og samhæfingu ákvæða um framandi lífverur (XI. kafla) er mjög af hinu góða. Vonandi tekst að finna skynsamlega lausn.

Innlegg til væntanlegrar endurskoðunar á XI. Kafla. Sama gagnrýni gildir og í fyrri umsögnum Skógræktar ríkisins um fyrri frumvörp til náttúruverndarlaga: Leyfisveitingaferli tekur ekki á neinum vanda. Vandinn er óviljandi innflutningur á plágum og pestum sem oftast en ekki á sér stað með almennum varningi. Sem dæmi má nefna spánarsnigilinn. Enginn hefur markvisst ákveðið að flytja spánarsnigil til landsins og af þeim sökum hefur enginn sótt um leyfi til innflutnings hans. Engu að síður berst spánarsnigill árlega til landsins, svo sem með grænmeti frá Spáni eða garðplöntum frá Hollandi. Efla þarf eftirlit og raunverulegar varnir gegn þeim lífverum sem valdið gætu beinu og áþreifanlegu tjóni á heilsu manna, dýra og plantna og valda efnahagslegu tjóni; ekki með því að koma á fót skrifræði og flóknu leyfisveitingavaldi sem aðallega mun bitna á ræktunarfólki í landinu.

Ákvæði 1. mgr. 63. Gr.: „Óheimilt er að flytja inn og dreifa lífandi framandi lífverum nema með leyfi Umhverfisstofnunar. Þetta gildir þó ekki um búfé eða framandi plöntutegundir sem hafa verið notaðar til garðyrkju, túnræktar, landgræðslu og skógræktar nema innflutningur sé bannaður samkvæmt reglugerð, sbr. 5. mgr.“, mun verða erfitt í framkvæmd. Ekki er ljóst með hvaða hætti Umhverfisstofnun er ætlað fylgja þessu lagaákvæði eftir og sinna leyfisveitingaskyldu sinni. Hvers verður sönnunarbyrðin um hvort tiltekna plöntutegundir „hafa [áður, þ.e. fyrir gildistöku laganna] verið notaðar til garðyrkju, túnræktar, landgræðslu og skógræktar“? Hvernig á að haga leyfisveitingum milli flokka (t.d. ef tegund sem til þessa hefur einungis verið notuð í garðrækt verður áhugaverð til skógræktar eða landgræðslu)? Ekki er Skógrækt ríkisins heldur kunnugt um að til sé í landinu áreiðanlegar og heildstæðar upplýsingar um hvaða „framandi tegundir“ hafa þegar verið fluttar til landsins til þessa. Lausn á þessu gæti verið að gefa engar undanþágur, en þá er komið mjög umfangsmikið eftirlit sem er tilgangslaust þegar upp er staðið, því hættan á því að sumarblóm eða túngras eða trjátegund gerist svo ágeng að til vandræða horfi er hverfandi. Þrátt fyrir margar rannsóknir víða um heim, s.s. á Bretlandeyjum og fjölmörgum eyjum í Kyrrahafi, hefur hvergi fundist dæmi um að innflutt plöntutegund hafi útrýmt annarri, innlendri. Af þeim sökum virðist flutningur plantna milli landa og heimsálfa ekki rýra fjölbreytni plöntutegunda sem fyrir er. Einu áhrifin virðast þau að plöntutegundum fjölgar.

Þetta er ekki í fyrsta skipti sem reynt er að koma til móts við áhyggjur ræktunarfólks með orðalagsbreytingum á þessari grein og er sú viðleitni þakkarverð. Hún breytir því þó ekki að í grunninn er þessi aðferðafræði (leyfisveitingaferli) gagnslaus sem tæki til að fást við þær framandi lífverur sem líklegastar eru til að valda skaða. Þrátt fyrir margar breytingar á XI. Kafla frá fyrri lagatexta sem telja má til bóta, er enn margt í hinum endurskoðaða lagatexta sem þyrfti að skýra. T.d. ákvæðið „Óheimilt er að veita leyfi ef ástæða er til að ætla að innflutningurinn eða dreifingin ógni eða hafi veruleg áhrif á líffræðilega fjölbreytni.“ (3. mgr., 63. gr.). Hvað er átt við með „að hafa *veruleg áhrif* á líffræðilega fjölbreytni“? Er þar vísað til hættunnar á að heildarfjöldi lífvera minnki – innan smárra reita *eða* á landslagsskala? „Veruleg áhrif“ getur líka táknað að lífverutegundum fjölgi. Væri slík fjölgun lífverutegunda óæskileg skv. orðalagi laganna? Ef innflutt tegund er hávaxin og varpar skugga, teldist slíkt „veruleg áhrif á líffræðilega fjölbreytni“? Þannig mætti lengi telja álitamál sem upp myndu koma við framkvæmd laganna.

Í frumvarpinu er boðað að allar trjátegundir sem til þessa hafa verið notaðar til skógræktar verði heimilt að nota áfram, nema að þær verði sérstaklega (hugsanlega) bannaðar af ráðherra, að fengnum tillögum sérfræðinganeftdar. Öðru máli gegnir um tegundir sem teljast myndu „nýjar“ í íslenskri skógrækt. Heimild til þess að rækta („flytja inn og dreifa“) slíkum tegundum yrðu hugsanlega háðar þunglamalegu og ógagnsæu leyfisveitingavaldi. Ef Skógrækt ríkisins vildi koma á fót tilraun með slíka tegund (tökum sem dæmi trjátegund sem væri í útrýmingarhættu á heimaslóðum og sem ætti að reyna möguleikana á að varðveita á Íslandi), yrði hún að leggja fram umsókn og áhættumat. Umhverfisstofnun myndi þá að líkindum hafna því erindi, með vísan til 3. mgr. 63. gr.: að henni væri óheimilt að innflutningurinn hefði *áhrif á líffræðilega fjölbreytni*.

Virðingarfyllst
f.h. Skógræktar ríkisins



Þröstur Eysteinnsson
Sviðsstjóri þjóðskóganna
Skógrækt ríkisins