

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

Reykjavík, 15. nóvember 2018

Efni: Umsagnir um drög að frumvörpum til landgræðslulaga og laga um skóga og skógrækt

Landssamtök sauðfjáraþenda hafa farið yfir efni frumvarpa um landgræðslu og skógrækt er birt voru 3. mars sl. á vef umhverfis- og auðlindaráðuneytisins. Samtökin gera eftirfarandi athugasemdir.

I.

Athugasemdir við frumvarp til laga um landgræðslu

Almennt

Hugtakið „endurheimt raskaðra vistkerfa“ kemur oft fyrir í textanum (t.d. í 3., 4., 6., 13., 14. og 26. grein). Það er alkunna að mikil jarðvegseyðing hefur átt sér stað frá landnámi. Ísland liggur fjarri öðrum löndum og flóran við landnám bar þess að öllum líkindum merki að landið hafði verið einangrað lengi. Nýjar plöntutegundir komu með landnámsmönnum og aldirnar á eftir bættist eitthvað við. Sprenging hefur þó orðið í innflutningi nýrra tegunda síðustu áratugi. Í rúm hundrað ár hefur markvisst verið unnið að uppgræðslu landsins og mikill árangur náðst. Síðustu áratugi hafa bændur komið mikið að uppgræðslustarfinu, lagt fram tæki, heyrúllur og mikla vinnu. Einnig hefur orðið mikil sjálfræðsla undanfarin ár, bæði vegna hagstæðs veðurfars, fækkunar sauðfjár og mun styttri beirtartíma en áður var. Þá voru hross víðast hvar færð af afréttum á láglandi.

Landslag á Íslandi ber þess merki að hér hefur verið búfjárbætur. Landið er opið og víðsýnt. Þá er spurning hvernig við viljum að það þróist til framtíðar. Á útlit landsins við landnám að vera viðmið eða viljum við móta það með tilliti allra þeirra miklu breytinga sem orðið hafa? Sjálfbær nýting mannsins felst í að lifa á og með landinu. Landssamtök sauðfjáraþenda telja eðlilegt að uppgræðslustarfið taki mið af því að landið nýtist til beitar, skógræktar og útivistar, að við séum ekki bara að endurheimta gamla vistkerfið heldur einnig að móta ný.

Hugtakanotkun og skilgreiningar

Í a-lið 2. gr. segir að [...]nýting lands taki mið af ástandi þess og tryggi viðgang og virkni vistkerfa til framtíðar“. Samtökin benda á að vandséð sé hvernig nýting geti tryggt viðgang og virkni vistkerfis, e.t.v styðji nýting við virkni vistkerfa við ákveðnar aðstæður en það á varla alltaf við. Það er hins vegar ljóst út frá sjónarmiðum um sjálfbærni að nýting má ekki koma í veg fyrir „viðgang og virkni“, þ.e. ganga á auðlindir eða koma í veg fyrir bata. Það geta ýmis vistkerfi viðgengist og því ekki alveg ljóst hvað átt er við með að tryggja viðgang vistkerfis.

Stuðningur við landgræðslu og sjálfbær landnýting

Í 9. gr. frumvarpsins segir að nýting lands skuli fylgja viðmiðum um sjálfbærni þannig að ekki sé gengið á auðlindir. Í 11. gr. frumvarpsins er heimild til handa ráðherra til að setja reglugerð um leiðbeiningar og viðmið um beit búfjár, umferð gangandi fólks og vélknúinna ökutækja, framkvæmdir og akuryrkju, með það að markmiði að tryggja sjálfbæra landnýtingu. Skal Landgræðslan jafnframt vinna tillögur að slíkum leiðbeiningum og viðmiðum að höfðu samráði við hagsmunaaðila eftir því sem við á hverju sinni. Landssamtök sauðfjárbænda leggja áherslu á að við gerð viðmiða og leiðbeininga skuli litið til þeirra viðmiða sem til staðar eru um sjálfbæra landnýtingu í reglugerð um gæðastýrða sauðfjárframleiðslu nr. 1160/2013, enda er það núverandi rekstrarumhverfi sem sauðfjárbændum er gert að vinna eftir. Allar breytingar á gildandi viðmiðum skuli bygðar á faqlequm forsendum og niðurstöðum rannsókna.

Að öðru leyti eru lagðar til ófnislegar orðalagsbreytingar á 9. gr.: „[...]þess og *jafnframt* að viðgangur og virkni vistkerfa haldist til framtíðar. Þá skal nýting lands ávallt miða við að röskuð vistkerfi fái tækifæri til endurnýjunar og nái upp eðlilegri starfsemi[...].

Í 11. gr. og undir 6. tl. almennra athugasemda við frumvarpið í greinargerð er vikið að akuryrkju. Með hliðsjón af því sem áður var vikið að undir 5. lið í umsögn þessari, er bent á að lög um landgræðslu eiga ekki að fjalla almennt um þess háttar nýtingu bænda á landi enda ákvæði um slíkt í jarðalögunum. Dregið er í efa að slíkt samræmist markmiðum laganna. Þar að auki sé í eldri lögum ekki að finna ákvæði er fjalla um sjálfbæra nýtingu á ræktuðu landi.

Breytingar á öðrum lögum skv. 29. gr.

Í 1. tl. 1. mgr. 28. gr. er lagt til að hlutar 36. og 37. gr. jarðalaga nr. 8/2004, með síðari breytingum, falli brott en ákvæðin varða sölu á uppgræddu landi. Þetta þarf lögfræðingur að skoða sbr. einnig skýringar um 29. gr. á bls. 19 en þar er vikið að ákvæði um **kauprétt** verði fellt niður en í stað þess komi ákvæði um **forkaupsrétt**. Á þessu er eðlismunur og út frá hagsmunum bænda sem vilja kaupa slíkt land getur slíkt skipt máli. Að gefnu tilefni er ástæða til að skoða þetta vel því að erfið mál hafa komið upp á liðnum árum þar sem Landgræðsla ríkisins og bændur hafa deilt um slíkt landakaup.

Í 2. tl. 1. mgr. 29. gr. eru lagðar til veigamiklar breytingar á lögum um afréttarmálefni, fjallskil o.fl., með síðari breytingum nr. 6/1986. Þar sem um er að ræða einn mikilvægasta lagabálginn sem snertir sauðfjarræktina í landinu, hvort sem varðar nýtingu afrétta, upprekstrarheimalanda eða heimalanda; úthagans almennt. Þá er undir þessum lið vísað í **12. gr. laga um verndun og nýtingu lands** sem ekki eru til en líklegast er vinnuheiti á landgræðslulögum. Í 2. kafla almennra athugasemda í greinargerð með frumvarpinu er dregin upp mjög dökk mynd af ástandinu en aftur á móti lítið getið um jákvæða þætti þróunarinnar síðastliðna áratugi.

Lögð er til breyting á orðalagi c-lið 2. tl. 1. mgr. 28. gr. (2. mgr. 19. gr. laga um afréttarmálefni, fjallskil o.fl.): „*Telji einhver þessara aðila þess þörf skal beitarþol svæðisins ákvarðað með ítölu.*“

Lögð er til eftirfarandi breyting á e-lið 2. tl. 2. mgr. 28. gr., (22. gr. laga um afréttarmálefni, fjallskil o.fl.): „*Ítala skal miðuð við sjálfbæra landnýtingu og ákvörðuð svo að fullskipað sé í landið en ekki ofskipað m.v. beitarþol. Taka skal tillit til ástands lands sem Landgræðslan leggur mat á skv 10. gr laga um landgræðslu og byggja á beitarþolsrannsóknnum, ásamt öðrum rannsóknnum sem að gagna geta komið. Búfé skal lagt í einingar með hliðsjón af tillögum sérfræðinga í fódurfræði, beitarfræði, vistfræði og atferlisfræði. Ítölunefnd er heimilt að ákveða hlutfallstölu einstaka búfjartegunda. Landsvæði sem gerð hefur verið ítala í skal vaktað með reglubundum hætti hvað varðar jarðveg og gróðurfar og ítala endurskoðuð m.t.t. niðurstaðna vöktunar ef þörf þykir út frá sjónarmiðum sjálfbærrar landnýtingar.*“

Aðrar athugasemdir er snúa að greinargerð með frumvarpinu

Í greinargerðinni er dregin upp mjög dökk mynd af ástandi landsins en lítið talað um þann mikla árangur sem hefur náðst síðastliðin hundrað ár. Samtökin telja að þarna mætti gæta meira jafnvægis. Í 1. kafla almennra athugasemda í greinargerð með frumvarpinu er vikið að því að áhersla á ráðgjafar- og rannsóknarhlutverk Landgræðslunnar hafi aukist það er án efa rétt en vert er að hugleiða hlutverk Landgræðslunnar og samspil hennar við aðrar tengdar stofnanir t.d. Skógræktarstofnanir, Landbúnaðarháskólann og Ráðgjafarmiðstöð landbúnaðarins (RML). Á Landgræðslan að sinna eftirliti, rannsóknnum, ráðgjöf og úrskurða um landnýtingu eða ættu aðrar stofnanir að koma þarna að? Í því lagafrumvarpi sem nú liggur fyrir er þetta hlutverk stofnunarinnar ekki skýrt. Það er m.a. mikilvægt til að nýting opinberra fjármuna sem renna til stofnanna og gegna hlutverki á þessu sviði, verði sem best.

Beitarþol

Í 2. kafla almennra athugasemda í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að hugtakið beitarþol sé talið ónothæft sem mælikvarði á æskilegan fjölda búfjár í afréttum og öðrum úthaga. Þá er gert lítið úr því starfi sem unnið var á Rannsóknastofnun landbúnaðarins við kortlagningu gróðurs á afréttum og þróun beitarþolsútreikninga. Þarna var verið að þróa aðferðir til að meta beitarþol landsins með vísindalegum aðferðum. Stærð mismunandi gróðursamfélaga á afréttunum var mæld og mælingar voru gerðar á uppskeru og fóðurgildi mismunandi gróðurs. Út frá þessu var reiknað hversu mikla beit landið þyldi. Þetta kerfi var alls ekki fullkomið en var í stöðugri þróun. Fleiri breytur hefði þurft að taka inn í líkanið. Þessu kerfi var hins vegar hent á einni nóttu og í staðinn kom huglægt og allt að því tilfinningalegt mat. Við teljum mikilvægt að hægt sé að grípa til ítölu enda hefur hún verið notuð í landinu frá upphafi. Ítala þarf að byggja á bestu þekkingu á hverjum tíma. Það er von Landssamtaka sauðfjárbænda að verkefnið Gróllind muni veita mikilvægar upplýsingar til að undirbyggja faglegt mat við sjálfbærni og framsetningu sjálfbærni viðmiða.

Bent er á að mæld uppskera á einum tíma gefi litlar upplýsingar um uppskeru af viðkomandi landi þar sem framleiðni gróðurlenda sé mjög breytileg eftir árstíma, tíðarfari o.fl. þáttum. Landssamtök sauðfjárbænda taka undir þetta sjónarmið að því leyti að mæld uppskera í einum tímamarki getur ekki ein og sér gefið mynd af beitarþoli lands. Uppskera eða afkastageta landsins er hins vegar veigamikill áhrifaþáttur þegar kemur að mati á því hvað landið getur borið, svo stilla megi nýtingu innan sjálfbærra marka. Ástand jarðvegs og gróðurs þarf einnig að taka inn í við mat á beitarþoli. Við ítölugerð verður ekki hjá því komist að meta beitarþol, enda grundvallaratriði ef á að gæta þess að land sé hóflega settið. Ef ekki er reynt að leggja beint mat á fjölda beitarþýra á flatareiningu er hætt við að ráðgjöfin verði ómarkviss og fljótandi. Landssamtök sauðfjárbænda leggja því til að áfram verði unnið með þetta hugtak enda mjög lýsandi fyrir það sem það stendur. Mat á beitarþoli verður, eins og áður sagði, að byggja á bestu þekkingu á hverjum tíma, öllum þeim rannsóknum sem fyrir liggja og tillit til uppskeru og ástands lands, auk þróunar gróðurfars.

Niðurlag

Að lokum vilja Landssamtök sauðfjárbænda leggja áherslu á að haft verði samráð við þau á síðari stigum fyrir samþykkt frumvarpsins.

II.

Frumvarp til laga um skóga og skógrækt

Landssamtök sauðfjárbænda gera athugasemd við að í frumvarpinu sé ekki fjallað sérstaklega um beitarskóga og einnig um samspil laganna við aðrar reglur um landnýtingu og þar að auki að ekki sé fjallað nánar um tillit til annarrar nýtingar.

Virðingarfyllt,
f.h. Landssamtaka sauðfjárbænda

Oddný Steina Valsdóttir

Oddný Steina Valsdóttir
Formaður