

Mosfellsbæ 22. október, 2019.

Umhverfis- og samgöngunefnd.
Nefndarsvið Alþingis.
Alþingi við Austurvöll.

Umsögn um tillögu til þingsályktunar.
Endurskoðun á ráðstöfun almannaþingar um gæðastýringu í sauðfjárrækt.
150. löggjafarþing 2019 — 2020, 32. mál.

Umsögnina veitir Ólafur Arnalds, prófessor við Landbúnaðarháskóla Íslands

Umsagnaraðili er náttúrufræðingur, sérfróður um ástand lands og prófessor við Landbúnaðarháskóla Íslands. Nefndarsvið Alþingis óskaði umsagnar undirritaðs um þessa tillögu með tölvupósti. Umsögn þessi er veitt á ábyrgð umsagnaraðilans.

Fagna ber að þessi tillaga sé komin fram og tekið er undir það sem þar kemur fram. Alvarlegir misbrestir hafa átt sér stað við innleiðingu og þróun landnýtingarþátta í gæðastýringu í sauðfjárrækt. Framkvæmdin hefur þróast í mjög lokað og ógagnsætt kerfi svo ráðamenn, fagfólk og almenningur hafa enga möguleika á að fylgjast með framvindunni. Gagnsæi er þó forsenda þess að hægt sé að halda uppi eðlilegu aðhaldi sem er einn af hornsteinum góðrar stjórnsýslu. Undirritaður hafði ansi mikið fyrir því að afla upplýsinga um framkvæmdina og þurfti m.a. að grípa til kæru til *Úrskurðanefndar um upplýsingamál*. Hér á eftir er hnykkt á nokkrum atriðum sem verða að teljast alvarlegir hnökrar á framkvæmd gæðastýringarinnar, en rökstuðning fyrir þeim öllum er að finna í bókinni „Á röngunni. Alvarlegir hnökrar á framkvæmd landnýtingarþátta gæðastýringar í sauðfjárrækt“ (vitnað hér í sem „Á röngunni“, hlekkur í ritið neðst í umsögninni).

1. Framleiðendur þurfa ekki að standast lágmarksviðmið um ástand landsins, hvorki í byrjun eða síðar á „samningstímanum“ — eða í raun nokkurn tíma í mörgum tilfellum. Víða er landið sem um er að ræða í eigu þjóðarinnar (þjóðlendur) og varan sem þar er framleidd er seld sem „vottuð“ um að hún standist kröfur gæðastýringar. Þennan hluta framkvæmdarinnar má með réttu kalla blekkingu gagnvart þingi, þjóð og neytendum, blekkingu sem er kostuð af almannaþingi. (M.a. kaflar 6.4 og 7.1-7.4 í „Á röngunni“).
2. Viðmið um ástand lands eru allt of væg og standast engar eðlilegar faglegar kröfur um slík viðmið. Þeim hefur verið mótmælt kröftuglega af Landgræðslunni og fagfólki. (M.a. kaflar 4 og 6.2 í „Á röngunni“).
3. Störf, fagþekking og ábyrgð Landgræðslunnar voru hunsuð við þróun og framkvæmd landnýtingarþátta gæðastýringarinnar. Fagleg skoðun stofnunarinnar var sniðgengin ítrekað og búið var til kerfi sem stofnunin samþykkti ekki. Landgræðslan er aftur á móti skikkuð til að votta nýtingu í samræmi við viðmið um ástand lands sem Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið setur fram en standast ekki faglega skoðun. Landgræðslan mótmælti þessum viðmiðum ítrekað og benti á að þau stæðust ekki fagleg sjónarmið. Þetta getur vart talist annað en misnotkun á stjórnsýslulegu valdi. (Kafli 6 í „Á röngunni“).
4. Hugtakið „sjálfbær landnýting“ hefur verið gróflega misnotað í tengslum við gæðastýringuna. Nýting á stórum svæðum er fjarri því að vera sjálfbær en er vottuð sem slík þótt það brjóti í bága við alla grundvallarhugsun á bak við hugtakið. (Kafli 5.5 í „Á röngunni“).

5. Málefni er varða landnýtingu og sjálfbærni heyra undir Umhverfis- og auðlindaráðuneytið (UAR) — það er alveg skýrt. Aðkoma þess var lítil eða engin við framkvæmd landnýtingarþáttarinnar og sjónarmið fagstofnunar þess hunsuð, sem veltir upp spurningum um hvort framkvæmdin geti talist fylgja eðlilegri stjórnsýslu. (M.a. kaflar 5.5.3 og 6.2.2. í „Á röngunni“).

6. Málið varðar aðeins hluta sauðfjárbeitar í landinu og sáralítinn hluta íslensks landbúnaðar í heild. Þeir bændur sem búa við gott beitiland gjalda fyrir það að þeir sem framleiða á óbeitarhæfu landi fá fulla vottun og greiðslur í samræmi við það. Sú framkvæmd að votta afurðir af ónýtu landi spillir fyrir ímynd greinarinnar í heild, sem og markaðssetningu og sölu á afurðunum. Hér ber Alþingi vissulega ábyrgð. (M.a. kafli 8.4 í „Á röngunni“).

Lausnir

Áframhaldandi vottuð nýting á land í slæmu ástandi — landi sem fellur á viðmiðum sem sett eru í reglugerð (ákaflega væg) — byggir á svokölluðum „landbótaáætlunum“. Þó er viðurkennt í þessum sömu landbótaáætlunum að viðunandi ástand muni ekki nást á þeim tíma sem gildistími þeirra spannar, yfirleitt til 2025 eða 2026, eða jafnvel ekki í fjórsjúanlegri framtíð (!) (sjá kafla 7.2 og 7.4 í „Á röngunni“). Þetta getur engan veginn staðist lagaleg og stjórnsýsluleg sjónarmið. Ákveði Alþingi að grípa þurfi til aðgerða er ljóst að það þarf að afturkalla þessar áætlanir og stöðva greiðslur á álagi vegna gæðastýringar þar sem viðmið nást ekki. Hægt er að grípa til margskonar mótvægisáðgerða til að minnka fjárhagslegan skell viðkomandi bænda. T.d. að finna annað beitiland, sem er oft hægt og er m.a. vænlegur kostur víða á Suðurlandi. Þá má greiða fyrir landgræðslustörf í stað sauðfjárframleiðslu á svæðum þar sem sauðfjárrækt á ekki heima vegna slæms ástands landsins, ekki síst þar sem mikilvægt er að raska ekki búsetu. Vert er að leggja áherslu á að það er mikill minnihluti sauðfjárbúa landsins sem málið varðar.

Samkvæmt nýjum landgræðslulögum (155/2018) ber Umhverfisráðuneyti að setja viðmið um land vegna beitar. Þegar þau viðmið liggja fyrir er ljóst að fella þarf allar landbótaáætlanir úr gildi og meta hæfni allra framleiðslueininga á ný út frá þeim viðmiðum. Þar sem núverandi framkvæmd og þar með greiðslur vegna landnýtingarþáttar gæðastýringarinnar standast ekki stjórnsýsluleg sjónarmið eða lög er fullkomlega réttlæt看legt að fella framkvæmd byggða á núverandi viðmiðum og aðferðum úr gildi. Enda er útfærsla viðmiðanna ekki hluti búvörusamninganna *per se*, heldur er hún sett með reglugerð, sem nú er ljóst að stenst ekki skoðun.

Nýting illa farins lands og endurheimt landgæða er mál er varðar samfélagið allt. Það er afleitt ef skilgreining hagaðila er varðar þessi landsvæði einskorðist við þá fáu sauðfjárbændur sem nýta þau. Í kafla 8.6 í „Á röngunni“ er bent á að nota þurfi samfélagslega nálgun við friðun lands og endurheimt landgæða á stórum afréttarsvæðum í slæmu ástandi, en mörg þeirra eru nú nánast í gíslingu örfárra sauðfjárbænda enda þótt þau séu yfirleitt í sameign þjóðarinnar. Að endurheimt vistkerfanna komi sem flestar einingar samfélagsins, fagfólk á sviði landgræðslu og skógræktar, skólar heima í héraði, sveitastjórnir, fagstofnanir samfélagsins, áhugafélög (NGO), vísindastofnanir, háskólar o.s.frv. Kolefnisbinding getur staðið undir hluta slíkra samfélagslegra verkefna. Um leið verði búin til frjósöm vistkerfi til heilla fyrir framtíð lands og þjóðar.

Um klisjur og afneitunarfræði.

Það er sorglegt þegar þeir sem vilja ekki horfast í augu við að eitthvað sé bogið við framkvæmd stuðnings við sauðfjárrækt grípa til ýmiss konar klisjukenndra andsvara sem mjög eru í anda klassískra afneitunarfræða (sjá einnig kafla 8.4 í „Á röngunni“). Hér eru nokkrar klisjur sem klifað er á: A) Að gæðastýringin (allir vottaðir) sanni að allt sé í sóma í beitarnýtingu (misnotkun á landnýtingarþætti gæðastýringarinnar). B) Hið ágæta verkefni „Bændur græða landið“ (BGL) er oft nefnt, en það tekur ekki til nema hluta landsins og réttlætir vitaskuld engan veginn beit á illa farin

vistkerfi. C) Rétt er að bíða eftir útkomu verkefnisins „Gróling“, sem er samstarfsverkefni Landgræðslunnar og sauðfjábænda. Slík frestun brýtur beinlínis í bága við Náttúruverndarlög, náttúran á að njóta vafans. Enda er ástand þjóðlenda málefni þjóðarinnar allrar (ekki bara sauðfjábænda). D) Fé er að fækka. Þá er miðað við mjög sérstakt ástand í kringum árið 1980 þegar sauðfjáreign var í sögulegu hámarki. Fé er ekki að fækka að undanförunu og lömbum jafnvel að fjölga (meiri frjósemi fjár). E) Landið er að gróa upp. Það er sums staðar rétt, sérstaklega á svæðum þar sem fé hefur fækkað og land hefur verið friðað, en ekki þar sem fjöldi fjár hefur staðið í stað eða aukist. Þetta sést m.a. með samanburði gervihnattamynda af mismunandi aldri. Vandinn sem fylgir beit á land í slæmu ástandi er vissulega til staðar sem aldrei fyrr. F) Gæðastýringin hefur náð árangri. Það er rétt upp að vissu marki (sjá kafla 8.2. um kosti gæðastýringarinnar í „Á röngunni“), en vandamálin sem áður var lýst eru ennþá fyrir hendi (sjá list í kafla 8.3, bls. 81).

Lokaorð: Landið sem hér um ræðir er að stórum hluta þjóðlendur í eigu þjóðarinnar. Stuðningur ríkisins við framleiðslu dillakjöts almennt nemur milljörðum króna á ári. Nýtingin er á ábyrgð þingsins og undirritaður hvetur Alþingi til að axla ábyrgð á málinu þegar svo alvarlegir annmarkar eru dregnir fram. Taka verður fyrir stuðning við ósjálfbæra landnýtingu og endurskoða allar landbóta-áætlanir og alla sauðfjárbættir sem nýtur stuðnings af almannafé út frá nýjum viðmiðum í samræmi við ný lög um landgræðslu (155/2018). Hér að ofan er beint á lausnir, sem fela m.a. í sér nýja hugsun og nálgun á endurheimt vistkerfa á stórum samfelldum svæðum í slæmu ástandi, með aukinni og breiðari samfélagsþátttöku.

Virðingarfyllt

Ólafur Arnalds, prófessor við Landbúnaðarháskóla Íslands



„Viðhengi“ á formi hlekks hér fyrir neðan: „Á röngunni. Alvarlegir hnökrar við framkvæmd landnýtingarþáttar gæðastýringar í sauðfjárrækt“. Rit LbhÍ 118. Athygli er vakin á að samantekt fylgir eftir hvern kafla ritsins sem og heildaryfirlit fremst í ritinu. Hlekkur: https://www.moldin.net/uploads/3/9/3/3/39332633/rit_lbh%C3%8D_nr_118.pdf.