

Nefndasvið Alþingis
Sigrún Helga Sigurjónsdóttir
Alþingi
150 REYKJAVÍK

Garðabær, 20. nóvember 2018
2018110005/42-1-1
TB
jgo/tb

Frumvarp til laga um skóga og skógrækt - 231 mál.

Vísað er til tölvupósts/bréfs frá umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis, dags. 1. nóvember sl., þar sem óskað er eftir umsögn Náttúrufræðistofnunar Íslands um frumvarp til laga um skóga og skógrækt 231. mál.

Náttúrufræðistofnun telur framangreint frumvarp vera skref í rétta átt og færa skógræktarmál í átt að nútíma kröfum í náttúruvernd þ.e. aðlögun að lögum um náttúruvernd og alþjóðasamningum sem fjalla um vernd lífríkis. Engu að síður telur stofnunin frumvarpið ekki nógu skýrt og ekki taka fullt tillit til þess að Skógræktin er ekki eingöngu stofnun sem verndar náttúrulega skóga heldur framkvæmdastofnun þar sem hagsmunir einstakra skógarbænda og Skógræktarinnar geta hæglega verið á skjön við markmið laga um náttúruvernd og vernd líffræðilegrar fjölbreytni. Það væri því í mörgum tilfellum eðlilegra að margt af því sem kemur fram í þessum lögum eigi heima sem ákvæði í lögum um náttúruvernd þ.e. að í þeim lögum séu tilgreindir þættir sem skógrækt skuli taka tillit til í gróðurvernd og vernd náttúrulegrar líffræðilegrar fjölbreytni almennt.

Náttúrufræðistofnun gerir eftirfarandi ábendingar og athugasemdir:

1. Í b lið 1. gr. segir að markmið laganna sé að vernda og endurheimta líffræðilega fjölbreytni. Í greinargerð er vísað til þess að hér sé átt við sömu skilgreiningu á líffræðilegri fjölbreytni og finna má í lögum um náttúruvernd nr. 60/2013 en sú skilgreining byggir á skilgreiningu sem finna má í samningnum um vernd líffræðilegrar fjölbreytni. Í þessu tilfelli verður því að ganga út frá því að þetta markmið byggir einnig á öðrum ákvæðum þess samnings. Þetta er áréttað hér þar sem að í málflutningi forystumanna skógræktar á Íslandi hefur ekki borið mikið á því að eitt af aðalmarkmiðum þess samnings sé að vernda eins og hægt er náttúrulega líffræðilega fjölbreytni hvers lands, þ.m.t. þróun hennar. Það síðast nefnda er grundvallaratriði sem varðar alla ákvarðanatöku á sviði skógræktar, sérstaklega þegar taka á ákvarðanir um stórfelldar breytingar á landi t.d. með plöntun framandi tegunda í vel gróið land.

2. Náttúrufræðistofnun leggur til að e lið 1. gr. verði breytt svohljóðandi: **að skógrækt verði í samræmi við skipulagsáætlanir og lög um náttúruvernd.** Ástæða þess að lagt er til að



Þessu sé breytt er sú að skipulagsáætlanir eru almennt í samræmi við skipulagslög hins vegar geta menn túlkað orðið eða hugtakið náttúruvernd með ólíkum hætti og hefur t.d. oft brugðið við að öll skógrækt sé talin náttúruvernd hvort sem um er að ræða nytjaskóga sem breyta náttúrulegum vistkerfum eða ekki. Skýrara er því að vísa til laga um náttúruvernd.

Í greinargerð með frumvarpinu um 1. gr. hefur læðst inn villa þar sem fjallað er um g lið 1. gr. frumvarpsins en þar segir: „Markmið þetta tengist að miklu leyti skuldbindingum íslenska ríkisins á sviði loftslagsmála, en kolefnisbinding er viðurkennd aðferð til að koma í veg fyrir losun gróðurhúsalofttegunda og vinna gegn loftslagsbreytingum af manna völdum.“ Skógrækt kemur ekki í veg fyrir losun gróðurhúsalofttegunda.

3. Í 2. lið 2. gr segir: „*Endurnýjun skógar*: Aðgerðir sem leiða til þess að ung tré taka að vaxa í kjölfar lokafellingar og í stað þeirra trjáa sem felld voru.“ Í skilgreiningunni er eingöngu vísað til aðgerða sem leiða til endurnýjunar skógar en ekki til náttúrulegrar endurnýjunar og er hugtakið því fyrst og fremst bundið við skógrækt og umhirðu skógræktarsvæða og á ekki við endurnýjun náttúruskóga. Betra væri því að nota hugtakið Aðgerðir til endurnýjunar skógar.

Lagt er til að skilgreining fyrir grisjun í 5. lið 2. gr. verði: Framkvæmd sem felur í sér að fella einstök tré í skógi.....

4. Í 9. lið 2. gr. er skilgreining á hugtakinu sjálfbær nýting skóga. Í þessari skilgreiningu er ekki gerður greinarmunur á náttúruskógum eða skógum þar sem plantað hefur verið framandi tegundum, sem jafnvel geta orðið ágengar, þegar vísað er til þess að efla líffræðilega fjölbreytni. Með vísan til athugasemda við 1. gr. þarf að gera skýran greinarmun á þessu tvennu. Lagt er til að skilgreiningin verði svona: ***Sjálfbær nýting skóga*: Ræktun, umsjón og nýtingu skóga og skóglendis sé hagað þannig að viðhaldið sé til frambúðar framleiðni, endurnýjun og þróttur skóga og að gætt sé að samfélagslegum, hagrænum og vistfræðilegum þáttum þ.m.t. áhrifum á náttúruleg vistkerfi nær og fjær þannig að líffræðileg fjölbreytni þeirra verði ekki fyrir skaða.**

5. Í upphafi í athugasemdum við 4. gr. er rétt að benda á að engin landsáætlun eða landshlutabundnar áætlanir haf litið dagsins ljós í áratugi þrátt fyrir að fyrirmæli í lögum um landshlutabundin skógræktarverkefni hafi gert ráð fyrir því. Í Morgunblaðinu 8. nóvember sl. má lesa í viðtali við skógræktarstjóra að til stendur að auka verulega skógrækt á næstu árum m.a. til að auka kolefnisbindingu. Í greininni kemur fram að þetta á einnig við um endurheimt birkiskóga og votlendis. Í skógrækt er gert ráð fyrir að geta aukið gróðursetningu um milljón plöntur á ári. Það er því gert ráð fyrir að auka skógrækt verulega og því tími til kominn að það sé gert í sátt við náttúruvernd í landinu. Þó kolefnisbinding geti vissulega skilað árangri þá er ekki þar með sagt að t.d. stórfellt breyting á íslenskri náttúru, lang stærstur hluti skógræktar fer fram á gróinni jörð, sé í öllum tilfellum réttlætunleg þó kolefnisbinding sé ein af forsendunum.

Í 4. gr. eru talin upp þau atriði sem gera skal grein fyrir í landsáætlun þ.m.t. skógrækt í samhengi líffræðilegrar fjölbreytni. Þegar hins vegar kemur að skipan verkefnastjórnar sem á að hafa umsjón með gerð landsáætlunar virðist sem að samhengi hlutanna hverfi. Landsáætlun getur náð til mjög stórra svæða á landinu rétt eins og t.d. náttúruverndaráætlanir og fleiri áætlanir. Fagráð náttúruminjasráð er t.d. skipað fulltrúum frá ólíkum stofnunum þ.m.t. Skógræktinni. Það er því illskiljanlegt að verkefnisstjórn sem á að tryggja að tekið sé tillit til t.d. laga um náttúruvernd hafi enga fulltrúa sem beinlínis er ætlað að gæta



náttúruverndarsjónarmiða. Vissulega skal auglýsa landsáætlunina og stofnunum og almenningi gefinn kostur á að gera athugasemdir en hér er um það stórt mál að ræða að eðlilegt er að veita öðrum aðilum beina aðkomu að verkefnisstjórninni m.a. til að forðast eins og kostur er ágreining um landnýtingu til framtíðar. Í síðustu mgr. 4. gr. segir: „Ráðherra skal samræma landsáætlun í skógrækt og landgræðsluáætlun samkvæmt landgræðslulögum.“ Spyrja má hvers vegna önnur samræming er ekki nauðsynleg með sama hætti, t.d. við áætlanir skv. náttúruminjaskrá, og spyrja má hvers vegna Landgræðslan á ekki fulltrúa í fyrrnefndri verkefnisstjórn. Að sjálfsögðu má þá einnig spyrja hvers vegna Skógræktin og Landgræðslan eru ekki ein stofnun. Það mundi auðvelda tilurð landsáætlunar í skógrækt ef t.d. stofnanir eins og Landgræðslan, Náttúrufræðistofnun og Umhverfisstofnun ættu sæti í verkefnisstjórn landsáætlunarinnar.

6. Náttúrufræðistofnun gerir ekki sérstaka athugasemd við orðalag 5. greinar en vísar í athugasemdir við 4. gr. frumvarpsins.

7. Náttúrufræðistofnun telur að setja eigi ákvæði í 6. gr. sem kveði skýrt á um að ekki sé heimilt að samþykkja og þar með styrkja ræktunaráætlanir sem ekki taka tillit til náttúruvendar í samræmi við lög um náttúruvernd og alþjóðlega samninga. Á það skal bent að bæði hjá AEWA samningnum og hjá Bernarsamningnum liggja nú fyrir kvartanir vegna áætlana um skógrækt og möguleika á því að búsvæði ákveðinna fuglategunda kunni að tapast. Íslandi hefur því þurft að gera grein fyrir því hvernig staðið er að skógræktaráætlunum bæði á undirbúningsstigi en einnig þegar kemur að vöktun og áhrifum á náttúrulegt umhverfi. Á undanförunum árum hefur margt breyst til batnaðar hvað lagaumhverfi náttúruverndarmála varðar, sbr. þetta frumvarp. Öllu máli skiptir að framkvæmd skógræktar, þ.m.t. skógræktar sem kolefnisbinding, sé í samræmi við þann vilja sem finna má í frumvarpinu. Landsáætlanir og landshlutaáætlanir þurfa einnig að gera ráð fyrir að fylgst sé með breytingum sem verða á lífríki þeirra svæða sem tekin eru undir skógrækt, þ.e. breytingar á búsvæðum og vistgerðum, en einnig að fylgst sé með, ef notaðar eru framandi tegundir, hvort þær dreifa sér út fyrir fyrirhuguð skógræktarsvæði og verði ágengar og valdi þannig breytingum á búsvæðum og vistgerðum.

8. Í 8. gr. er fjallað um skógaskrá. Náttúrufræðistofnun hefur áður gagnrýnt að Skógræktinni skuli falið það hlutverk að skrá skóga sem eiga að njóta verndar samkvæmt 61. gr. laga um náttúruvernd. Eins og áður segir er Skógræktin framkvæmdastofnun þar sem hagsmunir náttúruvendar og skógræktar geta hæglega stangast á. Skógar eru flokkaðir í vistgerðir og því þarf að samræma sjónarmið um hvað teljast mikilvægir skógar skv. 61. gr. laga um náttúruvernd út frá ólíkum sjónarmiðum þar sem ekki eingöngu er tekið tillit til „skógræktarsjónarmiða“. Þetta þýðir ekki að Skógræktin eigi ekki að koma að þessu máli heldur hitt að skógar eru alls ekki sér fyrirbæri í náttúrufari Íslands sem á að merkja eftir stofnunum allra síst stofnun eða umbjóðendum hennar sem geta haft hagsmuni af því að flokka land minna mikilvægt vegna atvinnuhagsmuna. Náttúrufræðistofnun leggur því til að lögum um náttúruvernd verði breytt hvað þetta varðar og að Náttúrufræðistofnun verði falið að birta skrá yfir þá skóga sem eiga að njóta verndar skv. 61. gr. náttúruverndarlaga og að Skógræktin verði falið að benda á þá birkiskóga sem hún telur að eigi sérstaklega að njóta verndar. 8. gr. frumvarpsins verði síðan breytt í samræmi við þetta. Að mati Náttúrufræðistofnunar á Skógræktin ein ekki að meta náttúruverndargildi birkiskóga vegna fyrrgreindra hagsmunaárekstra. Ekki er efast um hæfni Skógræktarinnar til að meta skóga, rækta skóga eða meta gildi þeirra fyrir vistkerfi. Hér er eingöngu verið að benda á eðlilega hlutverkaskiptingu.



9. Grein 9 er að mörgu leyti óskiljanleg. Spyrja má hvers vegna skógar Íslands séu ekki undir sömu sök seldir og önnur náttúruverndarsvæði. Á ríkið t.d. að vernda nytjaskóga landeigenda almennt? Hvernig verður skógur þjóðskógur, hver tekur ákvörðun um það? Eru þjóðskógar eingöngu náttúruskógar? Í greininni er t.d. lagt er til að vernda skóga og einstakar tegundir. Við hvað er átt? Er hér átt við allar framandi tegundir? Er það ekki hlutverk þeirra sem stunda skógrækt sem atvinnugrein? Um innlendar tegundir gilda önnur lög. Vissulega er ástæða til að vernda menningarminjar sem snúa að skógrækt eins og að hverri annarri atvinnustarfsemi í landinu. En er það hlutverk Skógræktarinnar? Grein 9 er alltof opin og óljós m.a. í ljósi hugmynda um að setja á laggirnar stofnun sem á að sjá um þjóðgarða og friðlýst svæði. Þar undir eiga auðvitað þjóðskógar heima. Það er ekkert svo sérstakt við skóga umfram önnur vistkerfi að þar þurfi sér stofnun að koma að málinu heldur þarf að gæta að því að rétt fagþekking sé til staðar.

10. Engar athugasemdir eru gerðar við 10. gr. en bent á athugasemd við 6. gr. um að setja eigi í lög ákvæði um að óheimilt sé að styrkja skógrækt sem fer gegn lögum um náttúruvernd.

11. Í 16. gr. er fjallað um vernd og endurheimt náttúruskóga. Ekki er gerð athugasemd við orðalag greinarinnar en bent á athugasemdir við 4. gr. frumvarpsins og aðkomuleysi náttúruverndaryfirvalda að verkefnisstjórn landsáætlunar í skógrækt. Þó Skógræktin fari með ýmis mál er varða skógrækt, þ.m.t. hagsmunatengda skógrækt, á það ekki að vera einkamál þeirrar stofnunar hvaða náttúruskógar eru mikilvægir.

12. Í 18. gr. er fjallað um fellingarleyfi. Samkvæmt greininni er óheimilt að fella skóga án leyfis Skógræktarinnar. Hér er ekki gerður greinarmunur á plöntuðum skógum og náttúruskógum. Í frumvarpinu þykir sjálfsagt að hafa um þetta strangt ákvæði líklega vegna þess að skógrækt er alfarið styrkt af ríkinu og því eðlilegt að mörgu leiti að ríkið gæti að því hvernig farið er með skógræktarland sem það styrkir. Hins vegar eru almennt ekki svona ströng ákvæði um vistgerðir almennt eða valdar vistgerðir t.d. votlendi þó þær njóti sérstakrar verndar. Það er óeðlilegt að mati Náttúrufræðistofnunar að Skógræktin ein og sér geti samþykkt eða ákveðið fellingu náttúruskóga og því ber annaðhvort að skýra þetta ákvæði eða taka fram í orðskýringum að skilgreiningin á skógar eigi eingöngu við plantaða skóga með tegundum öðrum en þeim sem taldar eru upp í lið 7. í 2. gr.

14. Í 19. gr., *Varanlegi eyðing skóga*, þarf að mati Náttúrufræðistofnunar að gera greinarmun á náttúruskógum og plöntuðum skógum, nytjaskógum. Réttast væri að skipta þessari grein í tvo hluta þ.e. grein sem fjallar um náttúruskóga og grein sem fjallar um plantaða skóga. Betra væri þó að sú grein sem fjallar um náttúruskóga verði hluti af lögum um náttúruvernd en sú sem fjallar um ræktaða skóga verði í þessum lögum og þá þar tekið á t.d. skaðabótum o.s.frv. Hér er í raun annars vegar um almenna náttúruvernd að ræða og hins vegar meðferð skóga í eigu einstaklinga sem nýta þá í almennum rekstri jarða sinna. Ef um er að ræða skóga sem hafa fengið fjármagn t.d. vegna kolefnisbindingar eða endurheimt náttúruskóga þá gilda væntanlega ekki sömu lög og ef um styrki til almennrar skógræktar væri að ræða. Enn og aftur er ekki gerður greinarmunur á ólíkum forsendum. Ákvæði greinarinnar þurfa að vera skýrari.

14. Náttúrufræðistofnun telur að það vanti í frumvarpið ákvæði sem skyldar skógarbændur til að fjarlægja tré sem eru sjálfsáð úr landi þeirra inn á önnur lönd sé þess óskað. Þetta eigi að



vera hluti af samningum um skógrækt svo ekki komi til ágreiningsmála ef vísað er eingöngu til 65. og 67. greinar laga um náttúruvernd.

Virðingarfyllst



Jón Gunnar Ottósson
forstjóri



Trausti Baldursson
forstöðumaður vistfræði- og ráðgjafardeildar

