

Nefndasvið Alþingis,
Umhverfis- og samgöngunefnd
Alþingi v/Austurvöll
150 REYKJAVÍK

Garðabær, 19. maí 2016
2016050004/42-1-0
TB, JGO, GG
gg/tb

Frumvarp til laga um breytingar á lögum vegna nýrrar skógræktarstofnunar, 672. mál.

Vísað er til tölvupósts/bréfs frá umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis þar sem óskað er eftir umsögn Náttúrufræðistofnunar Íslands um frumvarp til laga um breytingu á lögum vegna nýrrar skógræktarstofnunar, 672. mál.

Almennt

Í greinargerð með frumvarpinu segir um tilefni og nauðsyn þess: *Sameining mundi auðvelda innleiðingu og framkvæmd stefnumörkunar um skógrækt, stjórnábyrging yrði einfaldari og sterkari, svæðisstöðvar yrðu öflugri og margþætt samlegð mundi skapast varðandi ráðgjöf, fræðslu- og kynningarmál og þróun og eftirlit. Fjárhagsleg samlegð nýrrar stofnunar liggur í stoðþjónustu eins og fjármálastjórnun og umsýslu fjármála og því ætti að verða til staðar aukið fjármagn til kjarnastarfsemi, svo sem nýræktunar skóga. Meiri geta ætti að verða til að sinna mannauðsmálum, svo sem endurmenntun, og aukin tækifæri til starfsþróunar.*

Náttúrufræðistofnun getur að mörgu leyti tekið undir þessi sjónarmið og engin vafi er á því að gera má ráð fyrir að öll fagleg ráðgjöf verði markvissari og væntanlega faglegrri og betri. Frumvarpið ber hins vegar að öðru leyti ekki með sér að málið hafi verið hugsað til enda.

Vissulega getur verið kostur í litlu landi að sameina litlar ríkisstofnanir í eina og ná þannig fram jákvæðum samlegðaráhrifum. Í þessu máli verður þó einnig að skoða eðli nýrrar stofnunar í samhengi við annars vegar tilgang hennar fyrir og eftir breytingu og hins vegar tengsl við aðra starfsemi á sama sviði. Hér er verið að búa til eina framkvæmdastofnun þar sem að ríkisstofnun/ríkið mun taka að sér að fyrir ríkisfé að kosta, svo til alfarið, skógrækt á eignalöndum einstaklinga þar sem afurðin verður alfarið í eigu einkaaðila. Þótt lög um Skógrækt ríkisins og landshlutverkefni í skógrækt hafi að markmiði að rækta skóga þá er hlutverk Skógræktar ríkisins frábrugðið að því leyti að hún skal einnig vernda, friða og rækta skóga og skógarleifar sem eru í landinu og er þar væntanlega átt við náttúrulega birkiskóga. Jafnvel þótt Skógrækt ríkisins hafi einnig það hlutverk að græða upp nýja skóga og hafi haft með höndum ráðgjöf þá er ljóst að upp koma hagsmunaárekstrar þegar ný ríkisstofnun á bæði að styrkja einkaframkvæmdir og samtímis að hafa með höndum ráðgjöf um vernd náttúrulegra skóga. Það er alls ekki víst að hagsmunir einstakra skógarbænda fari saman við t.d. markmið laga um náttúruvernd eða laga um mat á umhverfisáhrifum. Einnig skýtur



skökku við að sum fyrirtæki, í þessu tilfelli fyrirtæki skógarbænda, fái ókeypis raðgjöf og þjónustu við rekstur sinna búa meðan að önnur fyrirtæki fá það ekki. Hvað t.d. ef skógrækt á að fara í mat á umhverfisáhrifum, verður það nýrrar Skógræktar að sjá um og kosta það mat? Ef svo er þá má leiða rökum að því Skógræktin hafa hag af því að tiltekin skógrækt fari ekki í mat á umhverfisáhrifum og losna þannig við auka kostnað. Og hver verður þá staða nýrrar Skógræktar annars vegar sem stofnunar í eigu almennings, og hlýtur þ.a.l. að eiga að gæta hagsmuna almennings í víðum skilningi, og hins vegar stofnunar sem er að kosta rekstur skógræktarsvæða, í eigu einstaklinga, sem væntanlega krefjast þess að þeirra hagsmuna sé gætt? Þó hlutverk Náttúrufræðistofnunar sé ekki að fjalla um hvort ríkið vilji styðja einn atvinnuveg fram yfir annan þá verður samt að benda á þessa þætti þar sem að skógrækt sem slík getur haft veruleg áhrif á landnotkun og þar með áhrif á lífríki, ásýnd lands og aðgengi almennings að landinu. Stór þáttur í því hve mikil áhrifin verða er annars vegar skipulag skógræktar og aðhaldsreglur um skógrækt og hins vegar hvað það eru lagðir miklir fjármunir í skógrækt og hvernig er farið með þá fjármuni. Nægir hér að nefna sem dæmi styrki til framræslu.

Frumvarp það sem hér er til umfjöllunar er að mati Náttúrufræðistofnunar illa undirbúið að öðru leyti en að lagt er til að búa til eina stofnun um mörg verkefni. Í frumvarpinu er hvergi tekið á því hvað stofnun af þeirri gerð sem hér er um ræðir getur leyft sér og hvað ekki. Til dæmis eru engar tilvísanir í frumvarpinu til endurheimtar náttúrulegra vistkerfa, engar tilvísanir til verndar líffræðilegrar fjölbreytni, engar tilvísanir eru til nýrra náttúruverndarlaga nema til að breyta nafni Skógræktar ríkisins í Skógræktin og í frumvarpinu eru yfirleitt engin markmið um að endurbæta starfsaðferðir Skógræktar ríkisins eða landshlutabundinna skógræktar í landinu. Það hlýtur að vera krafa að ef ríkið á að styrkja, eða greiða að fullu, skógrækt fyrir einkaaðila þá eigi að gera kröfu um kerfisbundið aðhald. Á það skal minnt hér að þrátt fyrir að landshlutaverkefni í skógrækt hafi átt lögum samkvæmt að gera áætlanir um skógrækt fyrir hvern landshluta hefur engin slík áætlun litið dagsins ljós eftir áratuga starf og oft hefur verið vísað til þess að það sé ekki hægt af því að það fari eftir einstaka landeigendum hvar skógrækt sé stunduð. Að mati Náttúrufræðistofnunar er því ekki nóg að einungis séu ákvæði í öðrum lögum, en um Skógræktina, sem geti takmarkað skógrækt. Skógar eru ekki nema að hluta staðbundin fyrirbæri enda geta skógar dreift sér og sáð sér langt út fyrir þau svæði þar sem þeim er/var ætlað að vera á. Hvaða ábyrgð á t.d. Skógræktin að bera á því ef skógar dreifa sér inn á lönd annarra eða inn á önnur óræktuð náttúruleg svæði. Hver ber kostnað af því ef aðrir landeigendur kæra sig ekki um trjágróður eða hver ber kostnað af því að fjarlægja framandi og kannski ágengar trjátegundir úr vernduðum búsvæðum eða vistgerðum. Það verður að horfa á skógrækt til langs tíma enda eru mýmörg dæmi um ágreiningsmál sem hafa komið upp erlendis vegna skógræktar og hér á landi hefur slíkum málum fjölgað.

Endurheimt náttúrulegra vistkerfa t.d. upprunalegra birkiskóga og skörun við t.d. Landgræðslu ríkisins er hvergi að finna í lögnum. Lögin virðast fyrst og fremst vera lög til að tryggja fjármagn og faglega aðstoð til skógræktar á lögbýlum. Náttúrufræðistofnun getur vel séð faglegan ávinning í því að sameina Skógrækt ríkisins og landshlutaverkefni í skógrækt. Samt verður að spyrja hver sé nauðsyn þess að ríkið skuli yfirleitt vera að eyða ríkisfjármunum í skógrækt í eigu einstaklinga. Hingað til hefur t.d. alls ekki fengist nægjanlegt fé til að kortleggja vistgerðir, búsvæði eða gróður almennt til að hægt sé að ákveða með rökstuddum hætti hvar heppilegast sé að rækta skóg og hvar ekki. Þetta á reyndar líka við um úttekt á landinu til að meta hvar sé best að hafa mismunandi landbúnað t.d. hvaða lönd er betra að setja undir skógrækt eða aðra ræktun. Það getur varla talist eðlilegt að



einstaka landeigendur ráði því, fyrir utan faglegar ráðleggingar, hvar skógar skuli ræktaðir og hvar ekki þegar ríkið greiðir allan kostnað. Með setningu laga um landshlutaverkefni í skógrækt tók löggjafarvaldið þá afstöðu að styrkja skógrækt væntanlega af þeirri ástæðu að landsmenn verði að eiga skógarauðlind. Gallinn er hins vegar sá að skógarnir verða í einkaeigu og verðlagning skógarafurða væntanlega ekki heldur á hendi ríkisins og ríkið situr eftir með kostnaðinn. Lágmarkskrafan á að vera sú að ríkið sé ekki að styrkja skógrækt í andstöðu við aðra ræktun eða náttúruvernd. Styrkjakerfi, hvort sem þau eru í skógrækt eða annarri atvinnustarfsemi, geta hæglega haft áhrif á landnotkun og því þarf að kanna hvort þau samrýmast markmiðum sjálfbærrar þróunar þ.m.t. vernd líffræðilegrar fjölbreytni. Einnig er augljóst að með nýjum lögum Skógrækt verður að vera vissá fyrir því að engir starfsmenn Skógræktarinnar séu jafnframt skógarbændur svo ekki skapist hagsmunaárekstrar.

Með nýrri Skógrækt verður langstærsta verkefni skógræktarinnar að efla skógrækt í eigu einstaklinga og þá vaknar sú spurning hvort ekki eigi að útiloka alla aðkomu nýrrar Skógræktar að náttúruvendumálum og landgræðslu, hvað stjórnsýslu varðar, því það er augljóst að það geta orðið hagsmunaárekstrar milli náttúruverndar og endurheimtar annarra vistkerfa og þeirra sem vilja rækta skóg vegna einkahagsmuna. Á það skal bent að nytjaskógrækt fer fram að mestu leyti í grónu landi og á því ekkert skylt við landgræðslu. Þrátt fyrir margra ára umræður um sameiningu t.d. landgræðslu og skógræktar með landgræðslumarkmið, er ekkert fjallað um það í lögnum eða hvers vegna sá kostur er ekki valinn. Sama á við um sameiningu fleiri stofnana, eða hluta þeirra, sem sjá um lönd í ríkiseigu s.s. landgræðslusvæði og þ.m.t. endurheimt birkiskóga, náttúruverndarsvæði og þjóðskóga.

Einstakar greinar

Í 3. gr. frumvarpsins, sem fjallar um breytingu á 1. gr. laga um landshlutaverkefni í skógrækt, eru fjarlægð ákvæði um magn skógræktar á láglandi, neðan 400 m.y.s., á 40 árum þar sem áður var stefnt að minnsta kosti 5%. Með öðrum orðum þá var ekki gert ráð fyrir að landshlutaverkefni í skógrækt myndu styrkja skógrækt á hálendinu. Hvers vegna þessu hefur verið breytt er ekki gott að segja en það er engin ástæða til að heimila eða opna fyrir skógrækt, með t.d. framandi tegundum, á hálendi Íslands enda fá eða engin lögbýli þar. Í lögnum er t.d. ekki minnst á stefnumörkun um hálendið í landsskipulagi eða tillögur um að gera hálendið að þjóðgarði.

Í 5 gr. frumvarpsins eru ákvæði 4. gr. laga um landshlutaverkefni í skógrækt rýmkuð þannig að ekki eru gerðar neinar kröfur um hvenær ljúka skuli við skógræktaráætlanir eða að þær skuli endurskoða á 10 ára fresti. Í stað þess að taka á þessu skipulagsleysi í skógrækt þá er horft framhjá vandamálinu. Það eru t.d. engin ákvæði um að taka eigi fullt tillit til ákvæða í lögnum um náttúruvernd s.s. svæða á náttúruminjasrá, mikilvægra vistgerða og búsvæða, svæða sem heyra undir 61. gr. náttúruverndarlaga o.s.frv. Það verður að segja að þessi lög eru algjörlega úr takt við nútíma náttúruvernd og ný náttúruverndarlög og það er lágmarkskrafa að nýrri Skógrækt sé veitt verulegt aðhald um hvað hún geti heimilað og hvað ekki. Ekki síst þegar um fjármuni almennings er að ræða. Það er augljóst að hagsmunir einkaaðila fara ekki endilega saman við almanna hagsmuni t.d. í náttúruvernd og því verður að setja í lög ýmsar takmarkanir svo Skógræktin fari ekki að búa til eigin reglur um hvað megi og hvað ekki. Þetta á einnig við um aðra landnotkun en náttúruvernd t.d. aðra ræktun eða ferðapjónustu sem selur aðgang að villtri náttúru.

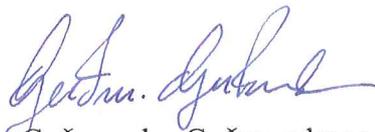
6. gr. frumvarpsins er ill skiljanleg. 5. gr. laga um landshlutaverkefni í skógrækt virðist falla



brott en í stað kemur grein um samráð. Greinin virðist annars vegar fjalla um samráð um áherslur í skógrækt á lögbýlum og hins vegar um að samráð skuli vera um endurgreiðslur án þess að tiltekið sé hvaða endurgreiðslur sé átt við. Ef þetta eru endurgreiðslur frá skógarbændum sem hafa hætt við skógrækt, sem þetta er væntanlega, þá má ætla að ef gerður er samningur um skógrækt og borgað fyrir hana með almanna fé þá hljóta að gilda um það sanningsbundnar reglur hvernig eigi að taka á því ef annar aðilinn stendur ekki við gerðan samning.

Náttúrufræðistofnun harmar að í frumvarpinu eru engar nýjungar eða ný framtíðarsýn m.t.t. náttúruverndar og skipulagningar skógræktar, né um landgræðslu og endurheimt náttúrulegra vistkerfa. Frumvarpið er frekar afturför hvað þetta snertir. Frumvarpið auðveldar skógræktinni/landshlutaverkefnum í skógrækt að fara inn á svæði sem hingað til hafa ekki verið henni ætluð s.s. hálendið. Það eina góða við frumvarpið er að það mun án efa efla faglega þekkingu innan geirans en á hinn bóginn blanda saman alls óskyldum þáttum eins og einkahagsmunum einstakra skógarbænda við verkefni sem ríkið hefur tekið að sér til hagsmuna fyrir alla landsmenn s.s. endurheimt birkiskóga og vernd þjóðskóga. Ef ríkið vill reka hagsmunatengda ríkisstofnun fyrir eina atvinnugrein innan landbúnaðargeirans er eðlilegast að hún fari ekki með neina stjórnslu eða umsjón sem varðar náttúruvernd eða endurheimt náttúrulegra vistkerfa. Ný Skógrækt á og mun að sjálfsögðu hafa mikið á segja um landnotkun, eðli málsins samkvæmt, en á ekki að vera beggja megin borðs.

Virðingarfyllt



Guðmundur Guðmundsson
staðgengill forstjóra



Trausti Baldursson
forstöðumaður vistfræði - og ráðgjafadeildar

