

Umsögn Skógræktarfélag Íslands um frumvarp til laga um náttúruvernd. Þingskjal 537 – 429. mál

Skógræktarfélag Íslands er samband 61 skógræktarfélag í landinu, stofnað á Alþingishátíðinni á Þingvöllum árið 1930. Það starfar sjálfstætt, er málsvari félaganna, gætir hagsmuna þeirra og kemur fram fyrir þeirra hönd þegar þörf krefur. Markmið félagsins er að vinna að framgangi skógræktar og trjáræktar í landinu og stuðla að hverskonar umhverfisbótum. Þessu verði náð með því að: (a) Efla og styrkja skógræktarfélagin; (b) Hvetja til og stuðla að gróðurvernd og landgræðslu; (c) Veita fræðslu um skógrækt og trjárækt og gildi hvors tveggja fyrir þjóðfélagið; (d) Hvetja til, eiga frumkvæði að og taka að sér framkvæmdir að verkefnum í samvinnu við opinbera- og/eða einkaaðila til þess að efla skógrækt í landinu. Heildarfjöldi skráðra félaga í skógræktarfélagum landsins er nú um 7500 sem gerir skógræktarfélagshreyfinguna langfjölmennustu félagasamtök á sviði umhverfismála. Skógræktarfélagið heldur árlega aðalfund sem er öllum opin en atkvæðafjöldi aðildarféлага ræðst af fjölda skráðra félaga.

Niðurstaða Skógræktarfélag Íslands um frumvarp til laga um náttúruvernd

A Ósk um að frumvarpsdrög þessi verði lögð til hliðar

Það er ósk Skógræktarfélag Íslands að frumvarp umhverfisráðherra um náttúruvernd verði lagt til hliðar. Umfram annað verður lagafrumvarp að byggjast á haldgóðri þekkingu, raunverulegu samráði við hagsmunaaðila og eðlilegri og heiðarlegri umræðu en ekki einræðu talsmanna þröngrar sýnar á náttúruvernd eins og raunin er með frumvarp þetta og undirbúning þess.

B Til vara er lagt til:

Að verulegar breytingar verði gerðar á frumvarpi þessu, enda eru gallar þess það miklir, að mati Skógræktarfélag Íslands, að ekki er forsvaranlegt að leggja það fram í óbreyttri mynd.

Um skipan og starfshætti nefndar.

Þau lög sem hér eru til umfjöllunar eiga sér nokkurn aðdraganda. Þann 13. nóvember 2009 skipaði umhverfisráðherra nefnd er vinna skyldi að heildarendurskoðun náttúruverndarlaga. Á vef umhverfisráðuneytisins¹ virðist sem nefndinni hafi verið falið sjálfðæmi um hlutverk sitt, enda reyndist það afar víðtækt og teygjanlegt.

Þann 14.12.2010 kemur flestum að óvörum fram fullbúið frumvarp til breytinga á lögum um náttúruvernd² í búningi eins og Alþingi ætti aðeins eftir að stimpla frumvarpið enda lá svo mikið á að mati nefndarinnar að koma böndum á utanvegaakstur og „framandi og ágengar tegundir“ að ekki gæfist tóm til heildarendurskoðunar náttúruverndarlaga. Upphaflegur umsagnarfrestur var 7. janúar. Eftir framlengdan umsagnarfrest bárust á þriðja hundrað umsagnir, þar á meðal ítarleg umsögn Skógræktarfélag Íslands (Fylgiskjal 1) og fjölmargra aðildarféлага þess, auk fleiri hagsmunaaðila á sviði skógræktar. Í greinargerð með frumvarpinu er mikið gert úr samráði við hagsmunaaðila en það er að mati Skógræktarfélag Íslands mistúlkun á hugtakinu samráð.

¹ <http://www.umhverfisraduneyti.is/raduneyti/nefndir/Verkefnanefndir/nr/1518>

² <http://www.umhverfisraduneyti.is/frettir/nr/1733>

Frumvarp þetta dagaði uppi en nefnd umhverfisráðherra um endurskoðun náttúruverndarlaga hélt áfram störfum og það næsta sem fréttist af nefndinni var Hvítbók um náttúruvernd³ sem birtist á vefsvæði Umhverfisráðuneytisins þann 6.9.2011. Skógræktarfélag Íslands sendi einnig inn umsögn um Hvítbók (Fylgiskjal 2).

Þann 3.9.2012 voru drög að frumvarpi til náttúruverndarlaga lögð fram til kynningar og ljóst var að lítið sem ekkert tillit var tekið til hinna fjölmörgu athugasemda sem fram höfðu komið á fyrri stigum málsins. Skógræktarfélag Íslands sá því ekki ástæðu til ítarlegra athugasemda nema til þess kæmi að frumvarpið yrði lagt fyrir Alþingi sem nú hefur orðið raunin.

Í umsögn Skógræktarfélags Íslands við breytingar á náttúruverndarlögum er fjallað nokkuð um nefnd umhverfisráðherra, þar segir:

*Samsetning nefndarinnar vekur sérstaka athygli og er hún ekki til þess fallin að vekja traust á hlutlægni nefndarinnar né að tekið hafi verið nokkurt (hvað þá eðlilegt) tillit til sjónarmiða skógræktarfólks. Í nefndinni eiga sæti forstjórar tveggja stofnana umhverfisráðuneytisins (Umhverfisstofnunar og Náttúrufræðistofnunar Íslands), en enginn fulltrúi fagstofnana skógræktar og landgræðslu sama ráðuneytis, þ.e. Skógræktar ríkisins og Landgræðslu ríkisins. Í nefndinni er heldur enginn annar fulltrúi þeirra hagsmunaaðila sem helst yrðu fyrir barðinu á endurskoðuðum lögum í þeirri mynd sem tillögur að frumvarpi gefa fyrirheit um. Þau fela í sér viðtækar hömlur, takmarkanir og eftirlit á allri ræktun⁴ í landinu. Fimm af níu aðalnefndarmönnum eru lögfræðingar og þrír náttúrufræðingar. Meðal höfunda frumvarpstíllögunnar eru þeir sem áður hafa, sem tengiliðir Íslands við samning Sameinuðu þjóðanna um líffræðilega fjölbreytni (CBD), ritað skýrslu þar sem allar mikilvægustu, aðfluttu trjátegundir sem notaðar eru í íslenski skógrækt eru dæmdar í flokk með „helstu ágengu og framandi tegundum á Íslandi“. Þær tegundir er að finna á lista yfir 20 „verstu og ágengustu framandi lífverur í íslensku lífríki“⁵. Á þeim lista er að finna hengibjörk (*Betula verrucosa*), rússalerki (*Larix sukaczewii*), rauðgreni (*Picea abies*), blágreni (*Picea engelmannii*), hvítgreni (*Picea glauca*), sitkagreni (*Picea sitchensis*), stafafuru (*Pinus contorta*) og alaskaösp (*Populus trichocarpa*) en þær eru jafnframt um 70% þeirra trjáplantna sem árlega eru gróðursettar á Íslandi. Við blasir, að þetta verða þær tegundir sem verða „upprættar“ eða að „útbreiðsla verði takmörkuð á“ verði frumvarpstíllögunnar að lögum.*

Við samlestur á frumvarpstíllögunni og fyrrnefndum lista sem sendur hefur verið til skrifstofu CBD-samningsins verður Skógræktarfélagi Íslands ljós bráð hætta á að, íslenski skógrækt verði settar þröngar skorður leyfisveitinga og þunglamalegs eftirlitsstjórnvalds sem styðst við óskýrar lagaskilgreiningar og skortir þekkingu á málefnum skógræktar. Í tillögum nefndarinnar er stjórnsýslulegt vald tveggja stofnana umhverfisráðuneytisins stóraukið og tillögur settar fram um gjaldtöku á almenning og atvinnulíf. Jafnframt er ekki vikið orði að því í frumvarpstíllögunum, að leita eigi álits eða umsagna annarra stofnana innan eða utan umhverfisráðuneytisins né til aðila utan stjórnsýslu íslenska ríkisins. Býður þetta heim

³ <http://www.umhverfisraduneyti.is/frettir/nr/1876>

⁴ Ræktun er kölluð *slepping* og *dreifing* í frumvarpsdrögum.

⁵ Bioinvasion and Global Environmental Governance: The Transnational Policy Network on Invasive Alien Species. Iceland's Actions on IAS. <http://www.cbd.int/invasive/doc/legislation/Iceland.pdf>

Að beiðni umhverfisráðuneytisins var þessi síða fjarlægð af vef *Sáttmálans um líffræðilega fjölbreytni* vorið 2011. Textann er þó enn hægt að lesa hér:

<http://odg.cc/umsagnir/Bioinvasion%20and%20Global%20Environmental%20Governance.pdf>

hættunni á stjórnýslulegu ógagnsæi, ásamt óupplýstum og geðþóttalegum stjórnvaldsákvörðunum.

Jafnframt er í lagafrumvarpstillögunum gerð varhugaverð eðlisbreyting á hlutverki Náttúrufræðistofnunar Íslands, úr hlutverki rannsóknastofnunar í hlutverk stofnunar sem fer jöfnum höndum með rannsóknir, álitsgjöf og stjórnýslu. Álitsgjafahlutverk Náttúrufræðistofnunar er stóraukið, sem og leyfisveitingahlutverk Umhverfisstofnunar, án þess að fram komi á hvaða forsendum álitsgjöfin eða leyfisveitingarnar eiga að byggja. Væntanlega á leyfisveitingin þá einungis að byggjast á álitsgjöfinni, en álitsgjöf án undirliggjandi þekkingar er harla lítils virði. Samkvæmt núgildandi lögum um Náttúrufræðistofnun Íslands er fyrsta hlutverk stofnunarinnar að stunda vísindalegar rannsóknir á náttúru Íslands. Í viðurkenndu réttarríki er það talið fara illa saman að stofnun sé meðfram því í hlutverki úrskurðaraðila. Sé það ætlun stjórnvalda, að fela sömu stofnun úrskurð og rannsókn máls, ber slík ákvörðun að skoðast í samhengi við réttláta málsmeðferð um aðskilnað dómsvalds og framkvæmdavalds, sbr. ályktun mannréttindanefndar Evrópu sem féll 10/4 1989 og dóms Hæstaréttar í skyldu máli (H1990:2)⁶.

Almennt um frumvarp til náttúruverndar

Umfjöllun um náttúruvar, aðstæður og samfélag sem fram kemur í Hvítbók um náttúruvernd endurspeglast í frumvarpinu en varðar ekki leið að samfélagssátt um nýtingu og umgengni við landið. Þvert á móti leiðir hún málstað náttúruverndar í ógöngur og mikla andstöðu við sjálfbæra þróun.

Þegar í 1. gr. frumvarpsins er sagt að lögin skuli „miða að vernd og sjálfbærri nýtingu auðlinda og annarra náttúrugæða“. Sjálfbærri þróun er ætlað að mæta kröfum nútímans án þess að skerða möguleika komandi kynslóða á að mæta þörfum sínum. Hún byggir á þremur meginstoðum; vistfræðilegri, félagslegri og efnahagslegri, sem eru óaðskiljanlegar og háðar hver annarri. Við lagasetningu um náttúruvernd er e.t.v. eðlilegt að vistfræðilegri sjálfbærni sé gert hátt undir höfði. En það væri frekar í anda hugmyndafræði sjálfbærrar þróunar, að viðurkenna að sjálfbærni næst ekki nema fullt tillit sé tekið til hinna tveggja stoðanna: félagslegrar og efnahagslegrar sjálfbærni. Hagsmunum núlifandi og ófæddra kynslóða má ekki og verður ekki varpað fyrir róða í þágu þeirrar sýnar, að þróun íslenskrar náttúru þróist eftir „eigin lögmálum“. Reyndar hafa hvergi fengist upplýsingar úr athugasemdum við frumvarp þetta né Hvítbókinni um löggjöf til verndar náttúru Íslands, hvar nálgast megi „lögmál náttúrunnar“ til yfirlestrar. Hafi náttúran opinberað slíkt lögmál á einhverjum vettvangi, hefur það farið framhjá okkur.

Meginmáli fyrra frumvarpsins gengur aftur nánast í óbreyttri mynd þrátt fyrir fjölmargar neikvæðar umsagnir. Með setningu fyrstu almennu náttúruverndarlaganna árið 1956 var verið að (i) skapa lagagrundvöll um friðlönd og þjóðgarða og stjórnfyrikkomulag og (ii) gefa tóninn um bættu umgengni við landið. Það lagafrumvarp sem nú liggur fyrir virðist gera ráð fyrir því að landið sé allt einn þjóðgarður og ætli menn sér að stunda aðra landnýtingu gerist það ekki nema með brotum gegn lögum þessum. Eina undantekningin er lausaganga búfjár sem hefur að flestra mati átt hvað ríkastan þátt í eyðingu gróðurvistkerfa og jarðvegs hérlendis.

Í Hvítbók, sem kynnt er sem hugmyndafræðilegur grunnur frumvarpsins, er fjallað um náttúruna með augum þjóð- og náttúruhyggju en minna fer fyrir hlutlægum vitnisburði um eðli og ástand hennar,

⁶ Minnisvarði um sögulegan dóm (Mbl., 4.12.2008).

http://www.mbl.is/frettir/innlent/2008/12/14/minnisvardi_um_sogulegan_dom/

hvað þá gagnreyndum, tölulegum, mælanlegum upplýsingum. Þrátt fyrir þá staðreynd að ofnýting gróðurauðlindarinnar um aldir hafi gjörbreytt ásýnd og náttúrufari landsins velja höfundar þessa frumvarps að snúa blinda auganu að þeirri staðreynd en líta svo á að hér sé „ósnortin íslensk náttúra sem tryggja eigi eftir föngum að þróist eftir eigin lögmálum“. Nú vill svo til að þetta er fjarri sanni, sem og þær fullyrðingar að íslensk náttúra sé, ólíkt því sem gerist í hinum þéttbýlu Evrópulöndum, „náttúruleg“ og minna mótuð af beinum eða óbeinum athöfnum mannsins. Þjóð sem hefur eytt 98% af skógþekju sinni og breytt þorra hins áður frjósama lands „þar sem smjör draup af hverju strái“ í eyðimörk eða rýr og rofin ósjálfbær mólendi hefur ekki efni á svo digurbarkalegum yfirlýsingum auk þess sem slík afneitan og sjálfsblekking varða ranga leið að vistfræðilegri sjálfbærni. Hvergi í Evrópu hefur gróður- og jarðvegseyðing orðið eins umfangsmikil og hér og því vandséð hvernig hugmyndin um að „náttúran eigi að þróast eftir sínum eigin lögmálum“ eigi að ganga upp. Hvað þá sem meginregla þar sem öðrum hagsmunum samfélagsins er vikið til hliðar. Er eitthvað vit í því að land sem áður var skógi vaxið og gróskumikið en er vegna aldalangrar ofnýtingar orðið gróðurvana og/eða vistfræðilega gjaldþrota eigi að þróast eftir eigin lögmálum náttúrunnar þegar bæði gróður og jarðvegur er löngu horfinn eða að hverfa og gróðurframvinda mælist helst í jarðsögulegu tímatali? Það getur ekki verið skynsamlegt markmið náttúruverndar að halda landi þar sem skógi hefur verið breytt í eyðimörk í því ástandi um aldir. Löngu fyrir þá þröngu sýn um náttúruvernd sem gengur sem rauður þráður í starfi nefndar umhverfisráðherra hefur legið fyrir að gróður- og jarðvegseyðing er alvarlegasta umhverfisröskun sem átt hefur sér stað frá upphafi Íslandsbyggðar. Í því sambandi má vitna til Jarðabóka Eggerts Ólafssonar og Bjarna Pálssonar og til verka Jónasar Hallgrímssonar⁷ náttúrufræðings og þjóðskálds okkar. Enda var það eitt af fyrstu verkum heimastjórnar undir forystu Hannesar Hafstein að setja lög um skógrækt og varnir gegn uppblæstri lands, sem voru samþykkt á Alþingi 22. nóvember 1907 og sem segja má að séu fyrstu náttúruverndarlögin sem sett voru á Alþingi Íslendinga. Þessi lög voru framsækin vegna þess að á þeim tíma gerðu menn sér grein fyrir því að framfarir og bætt afkoma þjóðarinnar var undir því komin að rétta náttúrunni hjálparhönd til að þróast frá örbirgð til sjálfbærni. Nokkuð hefur áunnist í því efni því í stað tætingislegra skógarleifa sem áttu vart annað eftir en að falla er þekja birkiskóga eða kjarrlendis um 1,4% af flatarmáli landsins og ræktaðir skógar um 0,5%. Fram á okkar daga fóru hugmyndir skógræktar og náttúruverndar saman og flestir helstu hugmyndafræðingar náttúruverndar voru einmitt hinir sömu og börðust fyrir skógrækt og uppgræðslu lands. Má þar nefna menn eins og Hákon Bjarnason, Hákon Guðmundsson, Valtý Stefánsson, Sigurð Þórarinsson, Kvískerjabræður, Sigurð Blöndal, Þorleif Einarsson, Ingva Þorsteinsson og Freysteinn Sigurðsson að öðrum ónefndum ólöstuðum. Í grein sinni „Eyðing gróðurs og endurheimt landgæða í Íslandi“ skrifar náttúrufræðingurinn og náttúruverndarmaðurinn Ingvi Þorsteinsson sem fór fyrir gróðurkortagerð á Íslandi drjúgan hluta af starfsæfi sinni⁸:

„Á Íslandi hefur orðið gífurleg rýrnun landgæða á þeim 1100 árum, sem liðin eru frá því að land byggðist. Rýrnunin er fyrst og fremst fólgin í því, að á þessu tímabili hefur flatarmál gróins lands minnkað úr 60-70 þúsund km² í u.þ.b. 25 þúsund km², og flatarmál skóg og kjarrlendis úr 30 – 40 þúsundum km² í 1250 km². Þessi eyðing ætti að vera flestum kunn, því að í öllum landshlutum blasa við auðnir, sem áður voru klæddar gróðri, og rofaborð og önnur merki þess, að gróður- og jarðvegseyðing er ekki lokið á Íslandi.

Fáir gera sér hins vegar grein fyrir þeirri breytingu og rýrnun, sem orðið hefur á því gróðurlendi, sem enn er óeytt. Algeng er, að menn telji núverandi gróðurfur vera í eðlilegu samræmi við veður- og gróðurskilyrði hér á norðurhjara veraldar“.

⁷ Páll Valsson. Jónas Hallgrímsson, ævisaga. Reykjavík 1999.

⁸ Náttúra Íslands, bls. 359- 374. Almenna bókafélagið. Reykjavík 1983

„Það er ljóst, að ástand þeirra 25 þúsund ferkílómetra gróðurlendis, sem enn er eftir af hinum upprunnalega gróðri landsins, er mjög slæmt, gróðurfar ekki í samræmi eða jafnvægi við ríkjandi loftslag, uppskera minni að magni og lakari að gæðum en hún gæti verið og afurðir af þeim sökum rýrari af því búfé, sem úthagann nýtir, en ef allt væri með felldu. Íslensk beitarlönd eru ekki lengur það gósen land, sem þau voru áður, heldur þvert á móti rýrt land með takmarkað beitarþol, sem víða er ofboðið“.

Fjölmargar aðrar greinar og rannsóknir á gróðurfari landsins staðfesta það sem fram kemur hjá Ingva, að ofnýting og lausaganga búfjár ráða mestu um það hvernig komið er fyrir gróðurlendi landsins og færir okkur sannindin um þá umfangsmiklu gróður- og jarðvegseyðingu sem hér hefur átt sér stað.

Gerð var ítarleg grein fyrir rannsóknum dr. Ólafs Arnalds og samstarfsfólks á RALA skömmu fyrir síðustu aldamót og hlaut verkefnið Umhverfisverðlaun Norðurlandaráðs 1998. Niðurstöður þessarar kortlagningar á ástandi gróðurþekjunnar og flokkun á yfirborði lands eru m.a. settar fram með skýrum og skiljanlegum hætti en skýrslan er aðgengileg á vefsíðunni <http://k-sql.lbhi.is/desert/>.

Lagafrumvarpið og grundvallarrit nefndarinnar, Hvítbók, velja að horfa framhjá því sem lengst af var megin viðfangsefni náttúruverndar og enn er að stórum hluta óleyst vandamál: lausaganga búfjár og afleiðingar hennar. Í nýlegri heimildarmynd, *Fjallkonan hrópar á vægð*⁹, varpar Herdís Þorvaldsdóttir leikkona, sem lengi hefur barist fyrir bættri beitarstýringu, ljósi á náttúruvernd sem nefndarmenn hafa lýst sem forneskjulegri náttúruvernd. Svo virðist sem gróðurfarslegum eyðimörkum og ósjálfbæru illa grónu landi sé ætlað að þróast eftir eigin lögmálum náttúrunnar og sauðkindarinnar, því ekki er í lögum þessum tillaga um að sporna við lausagöngu búfjár og afleiðingum hennar er stungið undir stól. Þess í stað skal böndum komið á uppgræðslu lands með óíslenskum tegundum sem ýmist eru kallaðar „framandi eða ágengar tegundir“ nema hvorttveggja sé en það er yfirleitt skilyrt að framandleikinn geri tegundir verulega ágengar og „ógn við líffræðilegan fjölbreytileika“ hinnar „óröskuðu íslensku náttúru“. Í skýrslunni *Landnýting á Íslandi*¹⁰ er að finna gagnlegar upplýsingar um flesta þætti landnýtingar eins og þeir blöstu við um miðjan 9. áratug síðustu aldar. Eins og kemur fram í nýlegri samantekt Stefáns Thors, skipulagsstjóra ríkisins¹¹ þá vantar sárlega slíka heildaryfirsýn, hvað sem setningu nýrra laga og reglugerða líður. Þessi skortur á heildaryfirsýn yfir náttúrufar, landgæði, landnýtingu, og framtíðarsýn um gróandi þjóðlíf¹² er sláandi í vinnu nefndar um endurskoðun náttúruverndarlaga.

Ekki er í skilgreiningagreini lagafrumvarpsins að finna skilgreiningu á hugtakinu náttúruvernd. Þó er það svo að nokkrir nefndarmanna hafa farið fremstir í flokki fámenns hóps manna sem gerst hafa háværir talsmenn ákveðinna sjónarmiða í náttúruvernd. Málflutningur þeirra hefur raunar um margra ára skeið verið með þeim hætti að engu er líkara en það frumvarp sem hér er til umfjöllunar, ásamt

⁹ <http://www.stodvumlausagongu.is/fjallkonan-hropar-a-vaegd/>

¹⁰ Landnýting á Íslandi og forsendur fyrir Landnýtingaráætlun. Nefnd um Landnýtingaráætlun. Landbúnaðarráðuneytið maí 1986

¹¹ <http://www.skipulagsstofnun.is/skipulagsstofnun/greinar/nr/290>

¹² Gróandi þjóðlíf: mannfjöldi, heilbrigði, byggð og umhverfi og framtíðarsýn æskufólks fram yfir aldamót.

boðuðum reglugerðum sem ráðherra skal heimilað að setja en hafa ekki komið fyrir almennings sjónir, hafi þegar öðlast lagagildi. Þau sjónarmið beina m.a. spjótum sínum að hinni gríðarlegu ógn sem hinni öröskuðu íslensku náttúru steðjar af framandi og ágengum tegundum en sá málalítilbúnaður^{13,14} er einmitt meðal veigamestu tíðinda í frumvarpi þessu, ásamt mikilli bannhyggju og víðtæku valdi ráðherra og valinna undirstofnanna sem áttu hvor um sig tvo fulltrúa í nefndinni. Þeirra er rétturinn, umsagnar- og tilskipunarvaldið og víðtækt er hlutverkið, samanber 1. m.gr. 4. grein, gildissvið og margvísleg ákvæði um rétt umhverfisráðherra og valinna undirstofnanna en réttindaleyfi og skyldur borgaranna og landeiganda. Tökum dæmi:

67. gr.

Aðgerðir vegna ágengra framandi lífvera.

Ef ástæða er til að ætla að framandi lífverur ógni líffræðilegri fjölbreytni og hafi veruleg áhrif á lífríkið getur Umhverfisstofnun, að fenginni umsögn sérfræðinganeftardar skv. 4. mgr. 63. gr., gripið til aðgerða til að koma böndum á og hefta útbreiðslu þeirra eða uppræta þær.

Aðgerðir skv. 1. mgr. geta ef nauðsynlegt er náð til þess að takmarka útbreiðslu ágengra framandi lífvera á eignarlöndum eða útrýma þeim. Við töku ákvörðunar um aðgerðir samkvæmt þessari málsgrein skal gæta ákvæða stjórnsýslulaga og hafa skal samráð við landeiganda, og eftir atvikum aðra rétthafa, um framkvæmd aðgerðanna.

76. gr.

Sérstakt eftirlit með framkvæmdum.

Telji Umhverfisstofnun nauðsynlegt að haldið verði uppi sérstöku eftirliti með framkvæmdum skal gera um það samkomulag við framkvæmdaraðila. Í samkomulaginu skal taka mið af innra eftirliti hans og eftirliti annarra opinberra aðila. Þar skulu kostnaðarliðir áætlaðir eins og mögulegt er hverju sinni og ber framkvæmdaraðila að endurgreiða Umhverfisstofnun útlagðan kostnað við eftirlitið. Rísi ágreiningur milli aðila um efni samkomulagsins eða greiðslur fyrir eftirlitið sker ráðherra úr.

Að fengnum tillögum Umhverfisstofnunar setur ráðherra gjaldskrá um kostnað við eftirlit með framkvæmdum. Þar skal m.a. kveðið á um umfang opinbers eftirlits og ákvörðun eftirlitsgjalda sem taka mið af innra eftirliti þeirra fyrirtækja sem eftirlitið beinist að.

88. gr.

Stöðvun athafna og framkvæmda.

Umhverfisstofnun, þar á meðal landvörðum og þjóðgarðsvörðum, er heimilt að stöðva fólk og farartæki ef það er nauðsynlegt til að koma í veg fyrir brot á ákvæðum laga þessara um umferð. Sömu heimild hafa þeir sem falið er eftirlit á náttúruverndarsvæði á grundvelli 2. mgr. 85. gr. en þá aðeins innan viðkomandi svæðis.

91. gr.

Refsiábyrgð.

¹³ Í knöppum fundargerðum nefndarinnar kemur eftirfarandi bókun fram á 36. fundi nefndarinnar:

„**Vistfræðifélagið** ÞEP upplýsti að Vistfræðifélagið hafi stofnað nefnd um framandi tegundir sem muni beita sér fyrir umræðu um þau mál“.

¹⁴ Yfirlit greina með og á móti sjónarmiðum Vistfræðifélagsins er að finna hér:

http://www.skog.is/index.php?option=com_content&view=article&id=346:alaskalupina-og-skogarkerfill-i-umraeeunni&catid=12&Itemid=100015

Brot gegn lögum þessum og stjórnvaldsfyrirmælum settum samkvæmt þeim varða sektum eða fangelsi allt að tveimur árum. Nú hljóttast af broti alvarleg spjöll á náttúru landsins og skal brotamaður þá sæta sektum, að lágmarki 350.000 kr., eða fangelsi allt að fjórum árum. Lágmarksfjárhæð sekta skal taka mánaðarlegum breytingum samkvæmt vísitölu neysluverðs. Gera má jafnt lögaðila sem einstaklingi sekt vegna brota á lögum þessum. Sektir má ákvarða lögaðila þótt sök verði ekki sönnuð á fyrrsvarsmenn eða starfsmenn hans.

Ekki verður heldur séð hvernig hin kostulega grein um heimild til að tjalda fellur að 1. gr. lagafrumvarpsins sem kveður á um að lögin eigi að:

- a. stuðla að samskiptum manns og náttúru þannig að hvorki spillist líf eða land, loft eða lögur,*
- b. auðvelda umgengni og kynni almennings af náttúru landsins og menningarmínjum sem henni tengjast og efla þekkingu og fræðslu um náttúruna,*
- c. tryggja rétt almennings til að fara um landið og njóta náttúrunnar og stuðla þannig að almennri útivist í sátt við náttúruna, landsmönnum til heilsubótar og velsældar.*

Eitthvað virðast nefndarmenn hafa villst af leið því tjaldferðalög munu gerast mjög flókin í framkvæmd nái eftirfarandi grein fram að ganga:

*22. gr.
Heimild til að tjalda.*

Við alfaraleið í byggð er heimilt, sbr. þó 2. málsl. 1. mgr. 19. gr., að tjalda hefðbundnum viðlegutjöldum til einnar nætur á óræktuðu landi, en leita skal leyfis landeiganda eða annars réttthafa áður en tjaldað er nærri bústöðum manna eða bæ og ætíð ef um fleiri en þrjú tjöld er að ræða eða ef tjaldað er til fleiri en einnar nætur.

Við alfaraleið í óbyggðum, hvort heldur er á eignarlandi eða þjóðlendu, er heimilt að setja niður hefðbundin viðlegutjöld.

Tjaldvagna, fellihýsi, hjólhýsi, húsbíla og annan sambærilegan búnað er einungis heimilt að nota á skipulögðum tjaldsvæðum og svæðum á óræktuðu landi sem tengjast vegum eða slóðum sem heimilt er að aka á og ekki er hætta á skemmdum á náttúrunni.

Utan alfaraleiðar, hvort heldur er á eignarlandi eða þjóðlendu, er heimilt að setja niður göngutjöld nema annað sé tekið fram í sérreglum sem kunna að gilda um viðkomandi landsvæði.

Á ræktuðu landi, sbr. 18. tölul. 5. gr., má aðeins slá upp tjöldum með leyfi eiganda þess eða réttthafa.

Þegar tjaldað er skal ætíð virða ákvæði 31. gr. um bann við akstri utan vega og gæta þess að valda ekki skemmdum á vettvangi.

Í inngangi greinargerðar með frumvarpinu kemur fram á bls. 34:

„Segja má að löggjöf um náttúruvernd mótist í ríkum mæli af þeim viðhorfum sem uppi eru á hverjum tíma um samspil manns og náttúru og þeim markmiðum sem sett eru á oddinn hverju sinni. Markmiðin byggjast að sínu leyti á þeirri þekkingu sem fyrir hendi er um náttúruna, ástand hennar, þróun og áhrifvalda. Á undanförunum áratugum hefur náttúruvísindum fleygt fram og jafnframt hafa orðið miklar breytingar á viðhorfi manna til náttúru- og umhverfisverndar. Samfara þessu hefur orðið til nýtt réttarsvið, umhverfisréttur, þar sem leitað hefur verið leiða til að skapa réttarlega umgjörð sem hæfir þeim flóknu og margslungnu álitaeftum sem við er að etja og varða samspil manns og náttúru. Liður í því er

Þróun meginreglna umhverfisréttarins en margar þeirra voru settar fram í Ríó-yfirlýsingunni árið 1992“.

Hvað felst í hinum nýju viðhorfum sem nefndin vísar til er ekki útskýrt með trúverðugum hætti hvorki í Hvítbók eða lagafrumvarpi þessu. Ekki er heldur vísað til rannsókna eða gagnreyndra prófana á þessum meintu viðhorfum eða könnunum á lýðhylli þeirra heldur virðist sem nefndin gefi sér að hún sé fulltrúi nýrra viðhorfa í náttúruvernd sem þar með séu almennt viðurkennd viðmið. Nýrra viðhorfa sem velji þau rök sem gagnast málstaðnum en fari í felur með þau sem síður gagnast. Þá virðist sem hin „nýju viðhorf“ séu sjálfkrafa öðrum sjónarmiðum æðri enda er hin meinta ósnortna náttúra Íslands ævinlega sammála talsmönnum frumvarpsins. Þeir vísa til eigin kennivalds, tala í umboði náttúrunnar sem hefur sjálfstæðan vilja og markáætlun eins og nefndarmennirnir sjálfir.

Þá er því haldið fram að litið sé til „norrænnar löggjafar um náttúruvernd, ekki síst nýlegra norskra laga nr. 100/2009“. **Það að taka sérstaklega mið af umdeildri norski löggjöf, „naturmangfoldloven“¹⁵ (sem ekki á sér hliðstæðu annars staðar á Norðurlöndum) en ekki norsku náttúruverndarlögunum¹⁶ eða náttúruverndarlöggjöf á hinum Norðurlöndunum er í besta falli sérstakt enda önnur lög og ólíkum aðstæðum saman að jafna. Noregur er með öflugra gróður- og skógarþekju og gróðureyðing er þar afar fágætt og staðbundið vandamál. Andstætt Noregi er Ísland samfelld hamfarasvæði í gróðurfarslegu og gróðurfarsögulegu tilliti frá landnámi talið^{17,18}.** En eins og ítrekað kemur fram hefur nefndin safnað rökum sem gagnast ákveðnum lítt-dulbúnum markmiðum.

Við samanburð á frumvarpsdrögunum og sænskri náttúruverndarlöggjöf¹⁹ verður ekki séð að tekið sé mið af henni. Sömuleiðis vantar í drögin aðlögun að umhverfislagaverki Evrópusambandsins²⁰. Svíþjóð hefur lengi verið talin í fremstu röð á sviði lagaramma er varða umhverfismál og þarf ekki að skoða hina samræmdu umhverfislöggjöf þar²¹ lengi til að sjá hve langt við eigum í land með skýra, faglega, fordómalaus og vel samhæfða löggjöf, þar sem jafnræðis er gætt milli ólíkra hagsmuna og milli stjórnvalda og samfélags. Ekki er að finna sérstakan kafla um „framandi og ágengar tegundir“ í sænsku náttúruverndarlögunum enda eiga þar þjóðernisfordómar lítt upp á pallborðið í þjóðfélagsumræðunni. Full ástæða er því til að fara að fordæmi norrænna ríkja á sviði umhverfismála, en í stað þess að líta nær eingöngu til einstæðra sérviskulegra sérlaga sem nýverið voru sett í Noregi, væri nær að skoða hve vel Svíum hefur tekist að samræma umhverfislöggjöfina og setja hana fram á skýran og einfaldan hátt. Umhverfislöggjöfin í Svíþjóð ber þess merki að hún er ekki skrifuð með hagsmuni þeirra stofnana að leiðarljósi sem ætla sér stóra hluti við framkvæmd laganna eða sjálfðæmi í gjaldtöku. Í umsögn Skógræktarfélags Íslands, sem áður er vitnað til segir ennfremur:

¹⁵ <http://www.lovddata.no/all/hl-20090619-100.html>

¹⁶ <http://www.lovddata.no/dnf/nl-19700619-063.html#map0>

¹⁷ <http://k-sql.lbhi.is/desert/>

¹⁸ http://rafhladan.is/bitstream/handle/10802/2499/CORINE_landflokkinun_a_Islandi_2000_og_2006.pdf?sequence=1

¹⁹ <http://www.naturvardsverket.se/Start/Lagar-och-styrning/Lag-och-ratt/EUs-miljobestammelser/>

²⁰ <http://www.tofr.info/Huvudingangar1/EU-register/>

²¹ <http://www.naturvardsverket.se/Start/Lagar-och-styrning/Lag-och-ratt/Miljobalken/>

„Lagafrumvarpstillögurnar, yrðu þær að lögum í óbreyttri mynd, myndu að mati lögfróðra fela í sér mögulegt brot á a.m.k. þremur ákvæðum Stjórnarskrár Íslands, þ.e. brot á ákvæði 2. greinar um að Alþingi og forseti Íslands fara saman með löggjafarvaldið (og að óheimilt sé að framselja það vald til handhafa framkvæmdavaldsins); ákvæði um atvinnufrelsi (75. gr.) og eignarrétt (72. gr.). 75. gr. hljóðar svo: „Öllum er frjálst að stunda þá atvinnu sem þeir kjósa. Þessu frelsi má þó setja skorður með lögum, enda krefjist almannahagsmunir þess“. Með þessum lögum væri með skrifræði og óskýrum lagagranni hindrað að hér á landi skapaðist í framtíðinni viðunandi efnahagslegur og lagalega tryggur grundvöllur fyrir skógrækt sem atvinnugrein. 72. gr. hljóðar svo „Eignarrétturinn er friðhelgur. Engan má skylda til að láta af hendi eign sína nema almenningsþörf krefji. Þarf til þess lagafyrirmæli og komi fullt verð fyrir“. Með þessum lögum væri eignarréttur skertur, þar sem landeiganda eru íþyngjandi skorður settar við atvinnufrelsi og nýtingu eigin lands, án þess að fyrir nauðsyn þess séu færð viðunandi rök²².

Þegar hafður er í huga sá áfellsdómur sem stjórnkerfi landsins fær í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis²³ er raunalegt að verða vitni að vinnubrögðum sem samrýmast jafn illa stjórnarskrá og góðri stjórnsýslu. Nefndin tekur sér vald þvert á skipunarbréf sitt og vinnur í einstökum greinum laganna án þess að gerð sé tilraun til þess að fá yfirsýn yfir þau, farið sé í heilsteypta vinnu við að meta árangur núverandi laga eða meta hvar skóinn krepji. Þá vekur athygli að nefndinni er ætlað að hafa víðtækt samráð við hagsmunaaðila við endurskoðun laganna. Slíkt samráð hefur ekki verið efnt.

Eftirtektarvert er, að tveir nefndarmenn eru jafnframt forstöðumenn tveggja stofnana á vegum umhverfisráðuneytisins og leggja sem slíkir til tillögur um víðtækar gjaldtökur sem renna eiga sem sértekjur til viðkomandi stofnana. Er það óviðunandi í ljósi þeirrar miklu umræðu í þjóðfélaginu um opið lýðræði og ákall um breytt og siðleg vinnubrögð í stjórnkerfinu. Það er miður að engin tilraun er gerð til þess að opna á umræðu í þessu máli heldur þvert á móti reynt að takmarka umsagnartíma í þeim eina sjáanlega tilgangi að hunsa lýðræðislega umfjöllun. Í fundargerðum nefndarinnar kemur fram að bann hafi verið lagt við því að einstakir nefndarmenn mættu ráðfæra sig við hagsmunahópa (jafnvel umbjóðendur sína, í tilviki fulltrúa frjálsra félagasamtaka í nefndinni)“.

Síðar í umsögninni segir: „Frumvarpið er afar víðtækt, bæði að efni til og einnig að því leyti, að skilgreiningar, sem miklu máli geta skipt við eftirfylgni laga, eru almennar, óljósar og skortir rökrænt samhengi og samræmi. Lesandi sem telur sig skilja þær getur því túlkað lögin eftir eigin höfði. Slíkt er afar óheppilegt þegar haft er í huga að lagatextum er umfram margt annað ætlað að duga lengur en til einnar nætur. Góð lög eiga að vera skýr og eyða óvissu frekar en að búa hana til.

Þar sem frumvarpið ber alþjóðasamning fyrir sig, er mikilvægt að skilgreining frumvarpsins sé í takt við skilgreiningar samningsins, en þar virðist vera verulegur misbrestur á. Meginathugasemd félagsins við þetta atriði er sú að frumvarpið byggist á rangtúlkun alþjóðaskuldbindinga. Hugtök úr einum þætti Ríó-samnings Sameinuðu þjóðanna um verndun líffræðilegrar fjölbreytni (CBD) frá 1992 eru tekin úr samhengi við tilgang og markmið samningsins og það ástand lífríkisins sem Íslendingar búa við í dag. Einblínt er á lið (h) í 8. grein samningsins en horft framhjá inntaki margra annarra greina sem varða nýtingu lífauðlinda í þágu mannsins. Hugtökin sem hér er vísað til í frumvarpinu eru „ágangar framandi tegundir“ og „líffræðileg fjölbreytni“.

²² Samkvæmt „Stjórnugrísdomnum“ (mál nr. 15/2000) er óheimilt svo víðtækt framsal lands sem felst í kröfu þáverandi umhverfisráðherra, um umhverfismat vegna svínabús.

²³ <http://rna.althingi.is/>

Eins og fram kemur í inngangskafli (Preamble) CBD-samningsins²⁴ snýst hann um verndun líffjölbreytni heimsins - fyrst og fremst vegna þeirra auðlinda sem þar er um að ræða er nýta þarf í þágu mannsins og sjálfbærrar þróunar á jörðinni og til að tryggja sanngjarna skiptingu arðs af þeim. Tilefni samningsins eru áhyggjur manna af stórfelldri eyðingu lífvera og búsvæða þeirra á suðlægum slóðum, sérstaklega regnskógum hitabeltisins, þar sem talið er að gífurlegur fjöldi lífvera, skráðra og óskráðra, leynist. Einnig er vísað til einangraðra eyja sem búa yfir sérstæðum og auðugum lífsamfélögum sem enn eru óröskuð og jafnvel lítt rannsökuð. Samningurinn snýst fyrst og fremst um verndun sérstæðra tegunda, fjölbreyttra og lífríkra vistkerfa eða lífsamfélaga sem til þessa hefur lítt verið raskað af athöfnum manna. En samningurinn nær einnig til verndunar þjóðlegrar (hefðbundinnar) þekkingar og eftirsóknarverðra minja um ræktunarmenningu, svo og ræktaðra tegunda og arfgerða dýra og plantna, gamalla sem nýrra. Margar þjóðir hafa einmitt lagt áherslu á þennan þátt en hér á landi er þessu lítið sinnt.

Ekki þarf að taka fram að ríkið hefur sjálft forræði um eigin atvinnuvegi og auðlindanýtingu. Undir það hlýtur skógrækt að falla. Meginskylda ríkis sem gerir samninga af þessu tagi er að taka tillit til efnis hans við síðari lagasetningu. Það er því öldungis fráleitt að segja slíka samninga krefjast þess að stjórnvöldum innanlands séu veittar heimildir af því tagi sem frumvarpið kveður á um. Hverjir eru „hagsmunir íslensku þjóðarinnar“ þegar kemur að vörnum gegn „ágengum, framandi tegundum“? Fyrst og fremst að forðast að hér nemi land lífverur sem valdið gætu heilsutjóni eða efnahagslegum skakkaföllum: sjúkdómar, skaðvaldar og illgresi (einkum eitrad illgresi– e. noxious weed).

Í lagatextanum er engin tilraun gerð til þess að skýra með hvaða hætti „ágengar tegundir“ teljist ágengar²⁵ eða hvernig eigi að meta slíkt. Það úrskurðarvald, eða réttara sagt álitsgjöf sem Umhverfisstofnun er ætlað að fara eftir, er fært í hendur Náttúrufræðistofnunar. Að tegund hafi verið tilnefnd á lista „áengra tegunda“ af þar til bærum álitsgjafa í landi utan Íslands getur með engum hætti talist fullnægjandi til að viðkomandi tegund skuli flokkuð með þeim hætti hér á landi. Ekki er hægt að fullyrða að sama tegund hagi sér eins á Íslandi þótt hún sé á einhverjum viðmiðunarlistum sem teljast alþjóðlegir. Til þess þarf að sannreyna tegundina í viðkomandi vistkerfi. Reynslan er ólygnust. Engin jurt eða trjátegund hefur útrýmt öðrum tegundum hér á landi né í nokkru öðru landi, svo vitað sé²⁶. Til þess að draga megi réttan lærdóm af reynslu annarra eyþjóða, verðum við að hafa traustar og nákvæmar upplýsingar; forðast verður að trúa atvikssögum og flökkusögum, ef við eigum að komast hjá því að hrapa að röngum ályktunum. Þannig er með reynsluna af eyjum á Kyrrahafi og „viðkvæmum vistkerfum“ þeirra gagnvart framandi tegundum: þar hefur sannarlega mörgum tegundum dýra verið útrýmt af „framandi, ágengum tegundum“ rándýra og beitardýra, en engum af plöntum, hvorki ágengum plöntum né öðrum.

Framandi plöntur, hversu „ágengar“ sem þær kunna að hafa verið stimplaðar, reynast ekki til þessa hafa borið nokkra sök á útrýmingu lífvera á Kyrrahafseyjum, ef eitthvað er að marka rannsókn Sax og Gaines sem birtist í einu af heimsins virtustu, alþjóðlegu fræðaritum.

²⁴ Samningurinn um líffræðilega fjölbreytni <http://www.umhverfisraduneyti.is/althjodlegt-samstarf/samningar/nr/58>; http://www.umhverfisraduneyti.is/media/PDF_skrar/Samningur-um-liffraedilega-fjoldbreytni.pdf

²⁵ Reyndar er sjálf merking orðsins í íslensku nokkuð á reiki í vistfræðilegu samhengi. Í íslenskri orðabók merkir ágengur: • ýtinn, aðgangsharður; nærgöngull, áleitinn; • yfirgangssamur, frekur; e-m verður (vel ...) ágengt e-m miðar (vel ...) áfram, nær (miklum ...) árangri

²⁶ Sax and Gaines. 2008. Species invasions and extinction: The future of native biodiversity on islands. PNAS <http://www.pnas.org/content/105/suppl.1/11490.abstract?sid=ff760f8a-5527-4c93-8fd0-9108e2fc986a>

Gróðurvistfræðilegir ferlar eru í eðli sínu hægfara. Engin sannanleg ógn stafar af þeim trjátegunum sem hér hafa verið notaðar í um 100 ár. Erlendis eru trjátegunir notaðar til skógræktar langt út fyrir landamerki Þjóðríkja eins og þau hafa verið skilgreind á síðustu og þar síðustu öld, og geta skipt miklu máli í hagrænu og umhverfislegu tilliti. Í landi þar sem engin raunveruleg nytjaviðartegund hefur vaxið í þúsundir ára er nauðsynlegt að við nýtum okkur þá möguleika sem felast í innfluttum erfðaaauðlindum sem fært geta okkur hagsæld og bætt búsetuskilyrði. Það er ómálefnaleg og villandi umræða að spyrða trjátegunir eða jurtir saman við mink eða aðra óværu sem sumir telja að hafi valdið efnahagslegum skaða eða skaða á lífríki“.

Ljóst er að sá skilningur á hugtakinu náttúruvernd sem liggur til grundvallar frumvarpi þessu á sér fáa en háværa talsmenn og önnur sjónarmið, sem þó eiga almenns fylgis að fagna, hafa ekki komist að. Eftir er að skilgreina hugtakið náttúruvernd og ljóst að þar er nokkur vandi á höndum því djúp gjá hefur myndast milli þeirra sem vilja nýta landið og bæta landkosti þess og þeirra sem vilja dásama hina meintu „ósnortnu íslensku náttúru“.

Skilgreiningar og hugtök

Gerðar eru alvarlegar athugasemdir við töluliði nr. 3, 8, og 12 og þeirri skoðun komið á framfæri að notkun svo hæpinna hugtaka er ónothæf í lagatexta. Nánar er fjallað um hugtökin í umfjöllun um einstakar greinar frumvarpsins.

Varðandi töluliði nr. 13 og 22 er varða náttúru- og umhverfisverndarsamtök og útivistarsamtök finnst Skógræktarfélagi Íslands rétt að gera þá kröfu til slíkra samtaka, auk þeirra sem fram koma í skilgreiningunni, að þau haldi löglega boðaða aðalfundi ár hvert og haldi félagaskrá. Þetta kemur að einhverju marki í veg fyrir að einstaklingar tjái sig í nafni félagasamtaka sem hafa jafnvel enga formlega skráða félagsmenn nema þann sem talar þá aðeins fyrir sína hönd eða kannski mjög þröngs lokaðs hóps.

Nánar um einstakar greinar frumvarpsins

Um gildissvið laganna, sbr. 4. gr.

Hið víða gildissvið laganna og oft á tíðum fyrirvaralaus ákvæði um boð og bönn ásamt óskýrri hugtakanotkun mun leiða til óþarfra hagsmunaárekstra og grafa undan gildi laga þessara. Svo virðist sem gleymst hafi að gera ráð fyrir að önnur landnýting en tíðkast í þjóðgörðum eða sérstökum friðlöndum geti þrífist án þess að margbrjóta náttúruverndarlögin. Svo aftur sé vitnað til sænsku náttúruverndarlaganna þá eru þar skýr ákvæði sem takmarka gildissvið laganna samanber **kafla 2, „2 kap. Allmänna hänsynsregler m.m.“²⁷, sem fjallar um skyldur vegna starfsemi og sanngirnissjónarmið og kafla 3, „3 kap. Grundläggande bestämmelser för hushållning med mark- och vattenområden“, sem fjallar um landnýtingu og takmarkar lögsögu náttúruverndarlaga. Sjá fylgiskjal 3 þar sem völdum greinum hefur verið snarað á íslensku.**

Varúðarregla samkvæmt 9. gr. er í eðli sínu sleipurök (e. *slippery slope fallacy*) sem verður vandkvæðum bundið að setja í lög sem þessi. Hana er auðvelt að misnota í tíma og ótíma, t.d. með vísan til meintrar „gríðarlegrar ógnar við líffræðilegan fjölbreytileika“ og ónógrar vissu um eitthvað

²⁷ [http://62.95.69.15/cgi-](http://62.95.69.15/cgi-bin/thw?%24{HTML}=sfst_lst&%24{OOHTML}=sfst_dok&%24{SNHTML}=sfst_err&%24{BASE}=SFST&%24{TRIPS}HOW)=format%3DTHW&BET=1998%3A808%24)

[bin/thw?%24{HTML}=sfst_lst&%24{OOHTML}=sfst_dok&%24{SNHTML}=sfst_err&%24{BASE}=SFST&%24{TRIPS}HOW\)=format%3DTHW&BET=1998%3A808%24](http://62.95.69.15/cgi-bin/thw?%24{HTML}=sfst_lst&%24{OOHTML}=sfst_dok&%24{SNHTML}=sfst_err&%24{BASE}=SFST&%24{TRIPS}HOW)=format%3DTHW&BET=1998%3A808%24)

sem mögulega gæti gerst. Ef menn gefa sér að núverandi ástand íslenskrar náttúru sé „hinn besti heimur allra heima“ er rökrétt að álykta að allar breytingar sem gætu gerst leiði til ófarnaðar - að endaskrefinu fylgi afar óæskilegar afleiðingar og þess vegna sé varasamt eða jafnvel stórhættulegt að fallast á upphaflega skrefið.

Löggjöf sem bannar allt sem ekki er sérstaklega leyft en vísar að öðru leyti til varúðarreglu má beita til að koma í veg fyrir flest sem til framfara horfir. Einnig geta valdhafar afsakað framkvæmd eins og upprætingu gróðurs með Roundup-plöntueitri með vísan í varúðarreglu²⁸.

Ríki hafa almennt ekki tekið varúðarregluna inn í löggjöf heldur látið duga að hafa hana til hliðsjónar og í stefnuýfirlýsingum. Svona er varúðarreglan sett fram í Ríó-yfirlýsingunni:

Principle 15

In order to protect the environment, the precautionary approach shall be widely applied by States according to their capabilities. Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent environmental degradation²⁹.

Í drögum að náttúruverndar lögnum er hún þýdd eða staðfærð svona:

9. gr. Varúðarregla.

Þegar tekin er ákvörðun án þess að fyrir liggi með nægilegri vissu hvaða áhrif hún hefur á náttúruna skal leitast við að koma í veg fyrir mögulegt og verulegt tjón á náttúruverðmætum. Ef hættu er á alvarlegum eða óafturkræfum náttúruspjöllum skal skorti á vísindalegri þekkingu ekki beitt sem rökum til að fresta eða láta hjá líða að grípa til aðgerða sem geta komið í veg fyrir spjöllin eða dregið úr þeim.

Þýðing sem er nær upprunalega textanum gæti verið eitthvað á þessa leið: „Í því skyni að vernda umhverfið skulu ríki virða [eftirfarandi] varúðarreglu eftir því sem mögulegt er. Þegar hættu er á alvarlegu og/eða óbætanlegu tjóni skal skorti á vísindalegri fullvissu ekki beitt sem fyrirlætti til að fresta efnahagslega gerlegum aðgerðum sem miða að því að koma í veg fyrir eða draga úr neikvæðum umhverfisáhrifum“.

X. KAFLI Vernd jarðminja, vistkerfa, vistgerða og tegunda.

Í 57. gr. stendur: „Eftirtalin vistkerfi njóta sérstakrar verndar í samræmi við markmið 2. gr., sbr. og c-lið 3. gr.: b. birkiskógar sem einkennast af náttúrulegri nýliðun og aldursdreifingu, þar sem eru m.a. gömul tré og þar sem vex dæmigerður botngróður birkiskóga, svo og leifar slíkra skóga.“

Þessi skilgreining á birkiskógum sem njóta eiga sérstakrar verndar skv. 57. gr. er fjarri því að vera skýr, gagnsæ eða auðveldar framkvæmd verndar umfram nógildandi skógræktarlög³⁰. Að mati Skógræktarfélags Íslands, er betra að eingöngu verði fjallað um vernd birkiskóga í endurskoðuðum skógræktarlögum og sérstökum ákvæðum um vernd þeirra sleppt í lögum um náttúruvernd eða

²⁸ http://www.umhverfisraduneyti.is/media/PDF_skrar/Lupinuskyrsla.pdf

²⁹ <http://www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-1annex1.htm>

³⁰ Lög um skógrækt, nr.3/1955: <http://www.althingi.is/dba-bin/prentaloguti.pl?lnr=1955003&utg=140b&pdf=PDF>

öðrum lögum. Það auðveldar ekki framkvæmd laga um verndun birkiskóga né annarra skóga, að fjallað sé um þau á mörgum stöðum í lagasafninu með misvísandi og mótsagnakenndum hætti.

Dæmi um óskýrleika frumvarpsins eru mörg og væri að æra óstöðugan að elta ólar við hin fjölmörgu vafamál, sem fyrirséð er að upp muni koma, ef það verður að lögum. Hér skal tekið dæmi: Ekki er nóg að lesa 57. gr. því í henni er tilvísun í 2. og 3. grein. Svo þarf einnig að lesa greinargerð um greinarnar þrjár og Hvítbók því svo virðist sem hún sé einnig lögskýrandi þrátt fyrir alla sína annmarka.

Í greinargerð með 28. gr. er vitnað í Hvítbók. Í greinargerðinni segir: „Lúpína sé sérstakt áhyggjuefni en hún myndi miklar og þéttar breiður kringum þéttbýlisstaði, á skógræktar- og landgræðslusvæðum og í sumarbústaðalöndum. Á haustin myndist mikil sína í lúpínubreiðunum sem sé gríðarlegur eldsmatur, sjá kafla 19.4.11.“ Ekki verður séð hvað erindi svona „ekki-frétt“ á í lagaskýringatexta. Eldar geta kviknað í eldmat af mörgum toga, en ástæðulaust er að teygja gildissvið náttúruverndarlaga inn á svið eldvarna.

XI. KAFLI. Framandi tegundir

Skógræktarfélag Íslands er afar mótfallið þessum kafla og telur að hann eigi ekki að vera í lögum yfir höfuð enda um afar umdeildan og lítt ritrýndan bálk að ræða. Fjallað er um innfluttar nytjategundir sem ólöglega innflytjendur og óboðna gesti og farið fram á víðtæka valdheimildir til að banna ræktun þeirra, „útrýma“ og „uppræta“ eins og það er svo smekklega orðað. Staðreyndin er sú að vegna tegundafátæktar og skóg- og landeyðingar þá verður skógrækt vart stunduð nema með innfluttum tegundum sem margar hafa fyrir löngu sannað gildi sitt hér og bætt búsetuskilyrði svo um munar. Skógrækt nýtur stuðnings mikils meirihluta landsmanna þrátt fyrir nokkuð háværan andröður fámenns hóps.

Nú er talið að um þriðjungur plantna íslensku flórunnar sé hingað komin fyrir tilstilli manna. Við landnám fluttust hingað húsdýr sem fylgt hafa þjóðinni allar götur síðan og fleiri tegundir dýra hafa bæst við fánu landsins. Í 5. gr. frumvarpsins kemur fram eftirfarandi skilgreining í lið 8. „*Framandi lífverur*: Tegund, undirtegund eða lægri flokkunareining, svo sem afbrigði, kyn eða stofn, þ.m.t. lífhlutar, kynfrumur, fræ, egg eða dreifingarform sem geta lifað af og fjölgað sér, sem menn hafa flutt vísvitandi eða óvitandi út fyrir sitt náttúrulega forna eða núverandi útbreiðslusvæði eftir árið 1750“. Hvaða tilgangi þjónar svona flokkunarfræði? Hver eru rökin ?

Í frumvarpinu fá skógrækt og landgræðsla sömu undanþágu og búfé (sem heyrir undir búfjárlög) og yl- og garðrækt (sem um gilda engin lög) fékk í fyrri frumvarpsdrögum að breytingum á náttúruverndarlögum (14.12.2010), s.s. undanþágu frá hinni almennu reglu að óheimilt sé að flytja inn framandi lífverur nema með leyfi Umhverfisstofnunar. Í upphafi 63. greinar stendur nú: „Óheimilt er að flytja inn lifandi framandi lífverur nema með leyfi Umhverfisstofnunar. Þetta gildir þó ekki um búfé eða framandi plöntutegundir sem ætlaðar eru til yl- eða garðræktar eða hafa verið notaðar til landgræðslu og skógræktar nema innflutningur sé bannaður samkvæmt reglugerð, sbr. 5. mgr.“

En 5. mgr. þessarar lagagreinar gefur ráðherra óskorað vald til þess að setja reglugerð, eina eða fleiri, sem bannar einstakar trjátegundir í skógrækt hvenær sem ráðherranum þóknast („Ráðherra getur að fengnum tillögum sérfræðinganeftdarinnar ákveðið í reglugerð að banna innflutning tiltekinna framandi tegunda og skal hann birta þar skrá yfir þær. Á sama hátt getur ráðherra ákveðið að vissar tegundir megi flytja inn án leyfis skv. 1. mgr. og skal hann einnig birta skrá yfir þær.“) Reynslan sýnir að slíkar reglugerðarbreytingar geta farið afar hljótt og án yfirvegna eða eðlilegra valdmarka. Rúmt svigrúm til setningar reglugerða sem bannar hvaðeina felur í sér framsal löggjafarvalds til ráðherra (framkvæmdavalds) og býður heim hættunni á gerræði.

Þótt komin sé í þetta frumvarp undanþága varðandi „framandi plöntutegundir sem ætlaðar eru til skógræktar og landgræðslu“ þá er þar aftur vísað til ósamþykkrar reglugerðar sem ráðherra getur breytt fyrirvaralaust. Það mun og vafalítið hafa slæm áhrif á skógræktarstarf ef löggjafinn sendir þau skilaboð til samfélagsins að gróðursetning skógarplantna varði við lög og kallist nú að dreifa eða sleppa framandi lífverum út í [íslenska] náttúru, sbr. 64. gr., enda gæti það varðað sektarákvæði sbr. 91. gr. Refsiábyrgð. „Brot gegn lögum þessum og stjórnvaldsfyrirmælum settum samkvæmt þeim varða sektum eða fangelsi allt að tveimur árum. Nú hljótast af broti alvarleg spjöll á náttúru landsins og skal brotamaður þá sæta sektum, að lágmarki 350.000 kr., eða fangelsi allt að fjórum árum“.

Að öðru leyti er fyrri umsögn Skógræktarfélags Íslands um þennan kafla í fullu gildi og óhögguð en þar segir:

„Hugtakinu **ágeng framandi lífvera** er ekki hægt að henda reiður á né koma á nokkrum vitrænum böndum. Í tilliti gróðurvistfræði er hér mikil einföldun á ferðinni. Í meginatriðum er framvinda háð fjölmörgum breytum. Þannig getur lífvera fært út kviarnar, aukið kyn sitt og breiðst út á einu tímaskeiði en lotið í gras og hnignað á öðru. En allar lífverur hafa hæfileika til að fjölga sér, ella væru þær allar löngu útdauðar. Skilgreining á því hvort lífvera sé „ágeng“ er því háð huglægu mati hvers og eins og slík skilgreining styðst lítt við viðurkennd vísindi. Þegar þeirri skoðun er haldið á lofti að „ágengar, framandi tegundir“ séu „skaðlegar“, er nauðsynlegt að spyrja á móti: „**Skaðlegar hverjum?**“. Sjúkdómar valda vissulega skaða á heilsu manna og skaðvaldar spilla uppskeru, t.d. í landbúnaði. Lengi hefur ríkt skilningur í flestum ríkjum á nauðsyn þess að bregðast við ógn af völdum vágesta af þessum toga með landslögum sem opinberar stjórnsýslustofnanir hafa síðan auðveldlega getað fylgt eftir. En hugtakið „skaði á umhverfi“ eða „ógn við líffræðilega fjölbreytni“ eða „lífvera sem ógnar með því að hafa veruleg áhrif á lífríkið“ hefur aftur á móti enga stöðu í löggjöf, enga merkingu í viðurkenndum vísindum, og engan skýran grundvöll í orðræðunni í þjóðfélaginu. Þegar staðhæft er að ágengar, framandi tegundir „ógni líffræðilegri fjölbreytni“ og því sé brýnt að grípa til lagasetningar og stjórnvaldsaðgerða sem miði að því að uppræta slíkan skaðvald, styðst ógnin eða skaðsemin því aðeins við gildishlaðnar skilgreiningar og boðvald. Hugtak sem hefur jafn veika skírskotun til tíma eða ytri aðstæðna er ónothæft í lagatexta. Það sem kemur á eftir er jafn óáþreifanlegt, þ.e.a.s. „ógnar líffræðilegri fjölbreytni“. Hvað er það sem **ógnar líffræðilegri fjölbreytni** ? eru það þær lífverur sem hafa veruleg áhrif á lífríkið? Íslenskt birki sem sáir sér út í mólendi (líkt og nú gerist víða um land við beitarfriðun) breytir um leið í grundvallaratriðum tegundasamsetningu lífríkisins og hefur veruleg áhrif á lífríkið. Ljósærar plöntur hverfa og mófuglum fækkar. Er íslenskt birki þá ógn við líffræðilega fjölbreytni og þá, um leið, ógn við íslenskt lífríki? Spyrja má hvort, í hvaða vistkerfi sem er, sé ekki að finna fjölmargar lífverur sem ógni líffræðilegri fjölbreytni, aðeins í mismunandi mæli?

Í athugasemdum við frumvarpsdrögin stendur: „Ágengar framandi tegundir eru nú taldar vera önnur helsta ástæða hnignunar líffræðilegrar fjölbreytni í heiminum“. Þessi setning er ágætt dæmi um villandi notkun ógagnrýnnar hefðarspeki og kreddu sem finna má víða í texta frumvarpsdraganna. Upphaflegur höfundur þessarar fullyrðingar er Edward O. Wilson, prófessor í líffræði við Harvardháskóla og birtist hún fyrst í bók hans „Fjölbreytni lífsins“ (The Diversity of Life) árið 1992. Á það hefur verið bent í grein tveggja annarra prófessora í vísindatímaritinu Science³¹, að fullyrðingin standist enga vísindalega skoðun. Röksemdafærsla Wilsons um áhrif framandi lífvera á líffræðilega fjölbreytni byggist á „víðtækri útgiskun, sem byggist á innsæi höfundarins, út frá óbirtum gögnum sem lúta að fisktegundum í Norður-Ameríku“ („a vast intuitive extrapolation from unpublished data about North American fishes“). Höfundarnir halda því fram að tilfinningaleg skírskotun hugmyndarinnar hafi framár

³¹ Chew, M. K., Laubichler, M. D. (2003) "Natural enemies – Metaphor or Misconception?" Science 301: 52-53.

öðru leyft hugmyndinni að ná fjöldaþyngi meðal vistfræðinga án þess að hún styðjist við vandaða, vísindalega aðferðafræði.

Það er áhyggjuefni Skógræktarfélagi Íslands, sem kýs að umræða sé vönduð, rökvis og málefnaleg, að dómar um gagn eða ógn af því að rækta þær tegundir, sem ekki voru taldar upp í Flóru Íslands árið 1948, sé farin að byggjast einvörðungu á margendurteknum, órökstuddum alhæfingum, kreddum og klisjum.

Nauðsynlegt er að taka tillit til þeirra aðstæðna sem hér ríkja. Landið er jarðfræðilega ungt og landfræðilega einangrað í miðju úthafi. Á Íslandi fyrirfinnst engin einlend (e. endemic) jurtategund - allar tegundir í flóru landsins eru útbreiddar og algengar í öðrum löndum við norðanvert Atlantshaf. Allar jurtir Íslands hafa borist til landsins eftir lok síðasta kuldaskiðs ísaldar og eru þær fáar miðað við svæði á meginlöndum sem búa við svipuð loftslagsskilyrði og Ísland. Á næstu árum og áratugum munu óhjákvæmilega verða miklar breytingar á umhverfi vegna hlýnandi veðurfars og annarra loftslagsbreytinga og þær breytingar verður ekki hægt að hafa áhrif á nema að óverulegu leyti. Hugmyndir manna um að fyrirbyggja breytingar á vistkerfum með því einu að herða eftirlit með innflutningi, dreifingu og sleppingu lífvera og gefa sér fyrirfram, eftir fremur óvönduðu, huglægu og óprófanlegu mati, hvaða lífverur ógni líffjölbreytni eru í hæsta máta óraunhæfar. Það er óraunsætt markmið að ætla að viðhalda óbreyttu ástandi í jurta-og dýraríkinu á sama tíma og allar ytri aðstæður breytast.

Loftslagsbreytingarnar sem áður voru nefndar munu, ef að líkum lætur, gerast mjög hratt. Talið er t.d. að trjategundir sem breiðast hægt út geti ekki brugðist við með náttúrulegum aðferðum við flutninga. Flutningur með manngerðum hætti er þar jafnvel eina leiðin til þess að bjarga megi tegundum frá útrýmingu. Á þessari öld er spáð 2- 4 gráðu hækkun á meðalhita hér á landi. Ef það mun ganga eftir verða hér allt önnur „náttúruleg skilyrði“ sem gagnast munu sumum tegundum en gætu jafnvel útilokað aðrar er hér hafa lífað í 10 þúsund ár. Ef horft er 50 ár fram í tímann, sem reyndar er ekki langur tími í skógræktarlegu tilliti, vaknar spurning um hvort þá verði enn vísað til plöntulista í Flóru Íslands 1948. 3. útgáfu, sem ímynd hins fullkomna, ósnortna og eftirbreytniverða gróðurfars á landinu.

Íslenskur almenningur er afar jákvæður gagnvart aðfluttum trjategundum, og lítur á skógrækt með þeim tegundum sem mesta þjóðþrifaverk eins og raunar skógrækt almennt³². Í viðhorfskönnun sem gerð var árið 2004 var spurt um afstöðu fólks til barrtrjáa á Þingvöllum, til þess að fá hugmyndir um afstöðu landsmanna til „framandi“ trjáa í íslenskri náttúru almennt og hins helga reits á Þingvöllum sérstaklega. Samkvæmt könnuninni skiptist þjóðin í þrjá nokkurn veginn jafnstóra hópa og einn mun minni: 35% hafði ekki skoðun á málinu, 33% taldi að þyrma ætti þeim barrtrjám sem þegar væru á Þingvöllum en að ekki bæri að gróðursetja fleiri og 28% taldi að barrtré mættu vera á Þingvöllum til frambúðar. Aðeins 4% svarenda töldu að útrýma ætti barrtrjám á Þingvöllum. Það er því vart hægt að grípa til lýðræðislegra raka („vilja þjóðarinnar“) sem röksemdafærslu fyrir því að setja hömlur á ræktun aðfluttra trjáa hérlendis.

Hvernig mun það ógnarmat fara fram sem vísað er til? Það sem einum gæti þótt ógn gæti öðrum með öðrum mælistikum og frá öðru sjónarhorni þótt kostur og eftirsóknarvert ástand. Hugtakið „ógn“ er bæði loðið og teygjanlegt. Taka má lúpinu sem dæmi sem víti til varnaðar. Hérlendis vistfræðingar hafa lítt haldið á lofti mikilli vistfræðiþjónustu lúpinunnar með jarðvegs- og kolefnisbindingu, uppbyggingu á lífríki í jarðvegi og á fuglalífi sem hún hefur

³² Sherry Curl og Hrefna Jóhannesdóttir. 2005. Viðhorf Íslendinga til skógræktar. Skógræktarritið 2005, bls. 19- Sjá einnig: Viðhorfskönnun leiðir í ljós að Íslendingar eru "skógarþjóð". <http://www.skogur.is/um-skograekt-rikisins/frettir/2004/11/12>

tekið að sér undanfarin 70 ár. Nú um stundir virðast þeir fyrst og fremst fella um hana sleggjudóma³³ og reyna að finna henni allt til óþurftar, en litlar sem engar haldbærar vísindarannsóknir á henni hafa farið fram³⁴. Mat af þessum toga hlýtur að eiga að fara fram með óvilhöllum hætti. Ef vísindaleg rök hníga að því að ákveðin jurt sé að útrýma einni tegund eða ákveðnum vistgerðum á landsvísu þá gætu það verið gild rök. Ekki er nægilegt að benda á atvikssögur eða „breiðumyndandi“ hegðun tiltekinnar, aðfluttrar jurtar til þess að færa sönnur á að hún ógni stöðugleika, jafnvægi og líffjölbreytni.

Framandi lífverur: Dýr, plöntur, sveppir og örverur sem ekki koma náttúrulega fyrir í vistkerfum landsins. Hér er veikleikinn sá að verulegur hluti vistkerfa landsins er lítt kannaður og rannsakaður að því marki sem fullnægjandi getur talist³⁵. Yfirlit um gróður eða fágætar gróðurvistgerðir, útbreiðslu þeirra eða hlutfall er mjög bágborið. Þekking og yfirsýn yfir smágerðari lífverur, svo sem örverur, er enn ófullkominari.

Gera má margar athugasemdir við notkun hugtaksins „náttúrulega“ í 7. lið 1. gr. frumvarpsins. Maðurinn er sjálfur hluti náttúrunnar. Hann er, líkt og aðrar lífverur, afurð líffræðilegrar þróunar, líkt og önnur „dýr merkurinnar“. Notkun lýsingarorðsins „náttúrulegt“ sem andstæða þess sem er „mannbert“, á rætur sínar að rekja til hinnar fornu tvíhyggju, að tilveran skiptist í tvo óskylda og ósamrýmanlega frumpætti: mann og náttúru. Frá því menn fóru að yfirvega stöðu sína í náttúrunni hafa tvö viðhorf tekist á. Annars vegar hefur verið litið á manninn sem eðlilegan hluta náttúrunnar, afsprengi líffræðilegrar þróunar eins og aðrar lífverur. Hins vegar hefur maðurinn verið talinn frábrugðinn öðrum lífverum og því ókleift að skilja hann nema sem veru af allt öðrum toga en önnur fyrirbæri þessa heims³⁶. Síðarnefnda viðhorfið er samofið sjálfu hugtakinu „náttúruvernd“: að maðurinn og fylgijósk hans séu „framandi afl“ í náttúrunni sem þurfi að vernda hana gegn.

Ein af afleiðingum síðarnefnda viðhorfsins, sem kann að hafa á sér brag rökvisinnar (en hefur ekki, þegar grannt er skoðað), er verndun og endurheimt „innlendrar, náttúrulegrar flóru og fínu“ og sú hugarsmið sem lítur dagsins ljós með framlögðum tillögum að lagafrumvarpi, um að ræktun eða slepping mannsins á innfluttum lífverum sé andhverfa náttúruverndar sem beri að banna með náttúruverndarlögum.

Sú staðreynd, að aðgreiningin á því sem er „náttúrulegt“ og „mannbert“ er aðeins „mannbert hugarfóstur“, vegur nokkuð að undirstöðum skilgreiningar á hugtakinu „framandi lífverur“. Ekki er nokkur vafi á að koma mannsins til Íslands breytti mjög ásýnd þess. Landið og gróðurfar þess hefur einnig verið með ýmsum hætti á ýmsum tímum áður en menn námu hér land, sbr. „birkiskeiðið fyrra og síðara“ og „mýraskeiðið fyrra og síðara“. Svo virðist sem höfundar frumvarpsins hafi í huga tímasetningu, sem nota beri til samanburðar við núverandi og síðari aðstæður í náttúrunni, og telji rétt að beita þeim aðferðum og úrræðum sem

³³ Áfangaskýrsla um útbreiðslu, varnir og nýtingu lúpínu og skógarkerfils.

<http://www.umhverfisraduneyti.is/frettir/nr/1725>

³⁴ Athugasemdir til umhverfisráðherra um skýrsluna „Alaskalúpína og skógarkerfill á Íslandi: Útbreiðsla, varnir og nýting“ http://www.skogur.is/media/yomislegt/Athugasemdir-til-umhverfisradherra-um-skyrsluna-Alaskalupina-og-skogarkerfill-a-Islandi_Utbreidsla_urnir-og-nyting.pdf

³⁵ Sjá t.d. Recommendation No. 96 (2002) on conservation of natural habitats and wildlife, specially birds, in afforestation of lowland in Iceland, adopted by the Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats Standing Committee, 5. Dec. 2002.

<https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?Ref=Rec%282002%2996&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864>

³⁶ Páll Skúlason. 1995. Siðfræði skógræktar. Í: Í skjóli heimspekinnar. Háskóli Íslands – Háskólaútgáfan, bls. 22-35.

skipulagt mannfélag hefur yfir að ráða nú á tímum til að sveigja lífríkið í átt til þess viðmiðs. Ef rétt er, er hvergi í frumvarpinu gefið til kynna hver sú tímasetning á að vera. Orðið „upprunlegt“, sem kemur fyrir á einum stað í greinargerð með frumvarpinu, kann að benda til ársins 874 eða til tímans áður en menn námu hér land. Lítil von er til að sátt gæti tekist um þá tímasetningu, jafnvel þó að hún væri raunhæf með tilliti til atvinnuhátta, fjólsfjölda og tækni, sem fer víðs fjarri. Þó að afstaða sem þessi byggist ekki á nytjasjónarmiðum er hún í raun jafn mannhverf (e. anthropocentric) og það sjónarmið, að rétt sé að auðga lífríki landsins með fleiri tegundum, treysta gróðurfar með ræktun á trjátegundum sem ekki hafa vaxið „náttúrulega“ á Íslandi eftir ísöld o.s.frv., aðgerðum sem vissulega stuðla miklu frekar að líffræðilegri fjölbreytni á einstökum svæðum en viðleitni til að ná fram endurtekningu á fyrri tíð, þó að sú fjölbreytni verði þá af öðrum toga og ekki með sömu tegundasamsetningu og hin fyrri.

Að öllu athuguðu má gera ráð fyrir að orðinu „náttúrulega“ sé í höfuðdráttum ætlað að lýsa því ástandi lífríkis sem þeim, er orðið notar, þykir með einhverjum hætti eftirsóknarvert og aðdáunarvert. Að því gefnu að hægt sé að afla áreiðanlegra upplýsinga um náttúrufar á löngu liðnum tímum verður þá merking orðsins háð tilfinningum og fegurðarskyni þess sem það notar, og þar með einstaklings- og (eða) tískubundin. Hætt er við að tilraunir til að stjórna náttúrufari á slíkum forsendum verði í besta falli gagnslausar, og einnig hljóta þær að verða áfram umdeilanlegar, þó að þær takist.

Alþjóðlegu náttúruverndarsamtökin (IUCN) hafa lagt fram eftirfarandi skilgreiningu á því hvað átt sé við með hugtakinu „ágeng framandi tegund“: „framandi tegund sem nær fótfestu í náttúrulegum eða hálf-náttúrulegum vistkerfum eða búsvæðum, veldur þar breytingum og ógnar innlendum líffræðilegum fjölbreytileika“³⁷. Sömu samtök höfðu áður gert grein fyrir afstöðu sinni til innflutnings tegunda³⁸. Þar er kveðið skýrt að orði um það að ekki beri að leyfa innflutning tegunda inn í „náttúruleg búsvæði“ (e. natural habitats). Samtökin sætta sig við notkun innfluttra tegunda á svæðum sem teljast „hálf-náttúruleg“ (e. semi-natural), ef ríkar ástæður eru fyrir því. Á hinn bóginn er afstaða IUCN frjálsslynd hvað snertir „manngerð búsvæði“. Helst er lýst áhyggjum yfir notkun innfluttra tegunda innan manngerðra búsvæða ef hætta er á að þau ógni nærliggjandi „náttúrulegum“ eða „hálf-náttúrulegum“ búsvæðum.

Afstaða þessara samtaka (sem m.a. umhverfisráðuneyti Íslands á aðild að) til innflutnings jurta eða trjáa til skógræktar og landbóta á Íslandi hlýtur að mótast af því hvaða hlutar Íslands teljast náttúruleg, hálf-náttúruleg eða manngerð búsvæði. Víst er að IUCN myndi seint fallast á rökin fyrir því að umbreyta birkiskógum eða óröskuðu votlendi í skóglendi framandi trjátegunda. Á hinn bóginn er fullvíst að stærstur hluti yfirborðs Íslands telst vera land sem orðið hefur fyrir alvarlegri röskun og hnignun af völdum búsetu og mannglegra athafna (=manngert umhverfi) á undangengnum ellefu öldum. Frá því land byggðist hefur landið tapað a.m.k. helmingi gróins lands og 95% skóglendis. Á 62,5% af flatarmáli landsins á sér stað „nokkur“, „umtalsverð“, „alvarleg“ eða „mjög alvarleg“ jarðvegseyðing³⁹. Aðeins á fjórum hundraðshlutum landsins er engin jarðvegseyðing. Í samhengi við skilgreiningar IUCN má álykta að engin fyrirstaða sé að umbreyta manngerðum vistkerfum á stærstum hluta landsins í skóga innfluttra tegunda, þótt núverandi lög geri einungis ráð fyrir að skógvætt verði 1% landsins á þessari öld.

³⁷ IUCN. 2000. IUCN Guidelines for the Prevention of Biodiversity Loss Caused by Alien Invasive Species.

³⁸ IUCN. 1987. IUCN Position Statement on Translocation of Living Organisms: Introductions, Reintroductions and Re-stocking.

³⁹ Ólafur Arnalds m.fl. 1997. Jarðvegsrof á Íslandi. Landgræðsla ríkisins og Rannsóknastofnun landbúnaðarins.

Innflutningur lifandi lífvera: Flutningur lífvera af völdum manna til landsins eða á íslenskt hafsvæði frá löndum eða svæðum utan Íslands.

„Ekkert orð er skrípi, ef það stendur á réttum stað“, sagði Halldór Laxness. Á sama hátt er allur gróður, sem vex og dafnar eðlilega, í sjálfu sér fallegur. Mannkyn hefur frá því að Afríkumaðurinn hóf göngu sína þaðan tileinkað og hagnýtt sér gæði móður náttúru sem er samheiti við það sem í sáttmálanum um líffræðilega fjölbreytni er nefnt lifandi auðlindir jarðar. Stærsta þróunarskref mannkyns er þegar ræktunarmenning hefst í Mesópótamíu fyrir um 7000 árum. Flutningur lífvera og tegunda milli landa og heimsálfa hefur verið stunduð til hagsbóta fyrir mannkyn frá fyrstu þróunarskeiðum mannskyns. Á síðustu 400-500 árum hefur umhverfi breyst hratt með bættum samgöngum og viðskiptum. Á síðustu öld hefur svo verið tekið mikið stökk í kynbótum og erfðatækni sem ekki sér enn fyrir endann á.

Frá því að Íslendingar námu hér land hafa þeir flutt inn tugi og hundruð nytjaplantna, tugi spendýra og svo mætti áfram telja. Lífskjör mannsins hafa batnað og landið fyrir vikið orðið sjálfbærara. Á síðustu 100 árum hefur fjöldi trjátegunda verið fluttur til landsins og er komin góð reynsla á margar þeirra, auk þess sem kynbætur hafa og munu enn geta bætt afrakstur af þeim tegundum sem helst hefur verið horft til. Fjölskrúðugt lífríki er eftirsóknarverðara en fábreytt auk þess sem það er sterkara og verður síður fyrir áföllum. Það gerir landið byggilegra og af ýmsum tegundum er hægt að hafa nytsemi og bæta búsetuskilyrði fyrir mannfólk. Skógar, ræktaðir sem óræktaðir, óháð uppruna trjánna, skapa skilyrði fyrir nýjar tegundir plantna og dýra sem þar þrífast. Margar þeirra tegunda sem háðar eru skógum hafa átt hér í vök að verjast vegna skógleysis. Með hraðfara breytingum á veðurfari getur aukin fjölbreytni gróðurs verið kostur en ekki ógn. Hið fábreytta gróðursamfélag Íslands varð harkalega fyrir barðinu á mannum þegar hann hóf hér búsetu fyrir um 1140 árum. Af því er margt hægt að læra og ástæðulaust að endurtaka þau mistök og koma í veg fyrir jákvæða þróun í átt til vænlegs og blómlegs umhverfis.

Til Íslands hafa verið fluttar a.m.k. 150 trjátegundir til skógræktar undanfarna öld. Af þeim er vitað til að a.m.k. 18 hafi „numið land“, þ.e. þroskað fræ og fest rætur með sjálfsáningu. Meðal innfluttra trjátegunda, sem víða hafa fundist sjálfsánar hér á landi hin síðari ár, eru stafafura, sitkagreni, rússalerki, alaskaösp, viðja, selja og alaskaviðir, en þetta eru jafnframt algengustu, innfluttu trjátegundir sem hér eru í ræktun. Sigurður Blöndal og Skúli Björn Magnússon, í bók sinni „Íslandsskógar – hundruð ára saga“, álíta að slík dæmi um landnám nýrra trjátegunda á Íslandi séu „fegursti vitnisburðurinn um það, að með innflutningi trjátegunda yfir Atlantshafið er verið að vinna með náttúrunni en ekki hið gagnstæða. Tré – eins og allar plöntur – þekkja ekki landamæri ríkja, aðeins landamæri lífsskilyrða. Þau hasla sér völl þar sem rétt skilyrði er að finna, ef fjallgarðar og höf hindra það ekki“.

Líffræðileg fjölbreytni: Breytileiki meðal lífvera á öllum skipulagsstigum lífs, þar með talin öll vistkerfi á landi, í sjó og ferskvatni og vistfræðileg tengsl þeirra. Hugtakið nær til fjölbreytni innan tegunda, milli tegunda og í vistkerfum.

Hugtakið líffræðileg fjölbreytni hefur þann vafasama heiður að vera mikið notað en sjaldan skilgreint⁴⁰. Merkir það einfaldlega fjölda tegunda eða er það eitthvað meira?

Samkvæmt Hamilton (2005) eru margar skilgreiningar notaðar á líffjölbreytni og eru flestar heldur þokukenndar í merkingu sinni. Endurspeglar þetta sennilega hina óljósu og torræðu merkingu hugtaksins. Sumir telja hugtakið lýsa því hve ríkur tiltekinn staður er af flokkunarfræðilega skilgreindum tegundum, aðrir sjá hana sem tegundafjölbreytni á

⁴⁰ Hamilton, A.J. 2005. J. Env. Mgt. <http://www.sciencedirect.com/science/journal/03014797>

mismunandi landfræðilegum skólum, en margir leggja til miklu viðtækari skilgreiningu á borð við „heilðarfjölbreytni lífsins á jörðu“. Sumir greina á milli innlendra og innfluttra tegunda, enn aðrir leggja sérstaka áherslu á tegundir í útrýmingarhættu. Síðan er til aragrúi fræðilegra mælikvarða sem ætlað er að leggja mat á líffjölbreytni. Þegar tekið er tillit til flækjustigsins og torræðninnar við notkun sjálfs grundvallarhugtaksins, er nokkuð ljóst að flækjustig í framkvæmd laga og ágreiningur um túlkun lagafyrirmæla sem tengist notkun hugtaksins verður fyrirsjáanlega hátt.

Skilgreiningin á „líffræðilegri fjölbreytni“ sem notuð er í 1.gr. virðist vera þýðing úr samningnum um líffræðilega fjölbreytni (Rio de Janeiro 5. júní 1992) “Biological diversity” means the variability among living organisms from all sources including, inter alia, terrestrial, marine and other aquatic ecosystems and the ecological complexes of which they are part; this includes diversity within species, between species and of ecosystems.”

Það er skaðlegt, að skilgreining frumvarpsins á grundvallarorðasambandinu „líffræðileg fjölbreytni“ er ótæk. Biological á við líf, ekki líffræði. Ekki er verið að fjalla um breytileika meðal hinna ýmsu undirfræðigreina líffræði í sáttmálanum, heldur um fjölbreytni lífs á jörðinni. Líffræðileg fjölbreytni er sögð vera „breytileiki meðal lífvera á öllum skipulagsstigum lífs, þar með talin öll vistkerfi [...] og vistfræðileg tengsl þeirra“. Orðinu „breytileiki“ er ætlað að koma með einu orði í stað orðsins „variability“ á ensku, en varla er kostur á öðru en að skilja það sem samheiti fyrir fjölbreytni. Er skilgreiningin að því leyti tvítekning („tátólógísk“). Væntanlega er átt við að líffræðileg fjölbreytni sé það sem gerir lífverur á öllum „skipulagsstigum“ lífs innbyrðis ólíkar. Hvað er átt við með orðinu „skipulagsstigi“? Er hér átt við flokkunarfræðilega aðgreiningu? Eitt er víst að vistkerfi er ekki „skipulagsstig lífs“ og því fer skilgreiningin út af spori.

Enskuna verður að skilja þannig að það sé einfaldlega upptalning á „sources“, þ.e. uppruna eða uppsprettum, að nefna vistkerfi og þau vistfræðilegu kerfi sem þau eru hluti af. Þau orð ættu því að standa í þágufalli, sama falli og uppsprettunum, því forsetningin „frá“ stýrir alltaf þágufalli: „Líffræðileg fjölbreytni merkir breytileika meðal lífvera frá öllum uppsprettum, þar með talið **vistkerfum** á landi, í sjó og vötnum ...“.

Þessi leiðrétting er torveld eða ógerleg þegar „skipulagsstig“ er komið í stað „uppsprettu“. Í núverandi mynd er skilgreiningin órökræn og því óskiljanleg. Hafi menn ekki skilning eða döngun til að vísa slíkri þýðingarvillu á bug gefur hún í skyn óravítt merkingarsvið. Þetta er að sönnu bagalegt og gengur ekki upp“.

Ítrekuð er sú krafa Skógræktarfélag Íslands að KAFLI XI. um „Framandi tegundir“ verði felldur út úr frumvarpinu enda er hann byggður á hleypidómum en ekki vísindalegum grunni.

Heildstætt mat á áhrifum frumvarpsins

Hægt er að fjalla um áhrif frumvarpsins frá mörgum sjónarhornum. Nú er það svo að umhverfismálin hafa farið í farveg umfangsmikilla og þvælinna laga, reglugerða og tilskipana en minna farið fyrir eftirfylgni enda væri það ærið verk. Það er mat Skógræktarfélag Íslands að einfalda þurfi laga- og reglugerðaumhverfi í umhverfismálum og beita þess í stað hagrænum hvötum og auka þátttöku almennings, lögaðila og félagasamtaka til góðra verka. Lög þurfa að vera skýr og einföld og óæskilegt er að hægt sé að túlka þau með mismunandi hætti.

Sé gert ráð fyrir að framkvæmdavaldinu sé alvara með frumvarpi þessu þá er ljóst að yrði það að lögum myndi það hafa víðtæk lamandi áhrif á þjóðlífið, landnýtingu, ferðavenjur og torvelda mjög uppbyggingu sjálfbærra gróðurvistkerfa. Einnig kallar frumvarpið á stóraukin ríkisumsvif og skrifræðisbákn sem ætlað er að afla sértekna með leyfisveitingum og umsagnavaldi. Sé á hinn bóginn gert ráð fyrir að lög þessi hafi lítið sem ekkert lagagildi í raun vegna þess að ekkert sé farið eftir þeim, eins og hefur verið raunin með laga- og reglugerðaumhverfi í þessum málaflokki, þá er ljóst að áhrif þess eru minni og vægari, nema hvað ágreiningsmálum getur fjölgað og ágreiningur orðið djúpstæðari og þar með torleystari. Hefur þá verið unnin mjög umfangsmikil ósvinna. **En meginmálið er: Heildarmat á áhrifum frumvarps þessa hefur ekki farið fram og væri brýnt að það yrði gert áður en lagafrumvarpið verður afgreitt.**