

Umsögn Skógræktarfélags Íslands

Skógræktarfélag Íslands er samband 61 skógræktarféлага í landinu. 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 skógræktarfélögin; (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 skógræktarfélögum landsins er nú um 7500.

Niðurstaða Skógræktarfélags Íslands um „tillögur nefndar umhverfisráðherra að drögum að frumvarpi til laga um breytingu á lögum um náttúruvernd nr. 44/1999, með síðari breytingum“.

A Ósk um að frumvarpið verði dregið til baka

Það er ósk Skógræktarfélags Íslands að frumvarpið í heild sinni verði dregið til baka. Þegar vinna að raunverulegri endurskoðun náttúruverndarlaga hefst, verður sú vinna að byggjast á haldgóðri þekkingu, samráði við hagsmunaaðila og eðlilegri og heiðarlegri umræðu sem talist getur boðleg í lýðræðisþjóðfélagi.

B Til vara er lagt til:

(i) að í stað þess að allar tegundir plantna verði óheimilaðar nema með sértækum undanþágum í lögum, verði allar plöntutegundir heimilaðar nema með sértæku banni á einstakar tegundir sem verði *vel rökstutt*. Fyrri nálgunin er ekki gjaldgeng í nútímalegri stjórnsýslu, því hún felur í sér óheimilt framsal löggjafarvalds, ógagnsæi og mismunun þegna eftir atvinnugreinum. Hin síðari er lýðræðisleg og byggist á vandaðri stjórnsýslu og upplýstri umræðu.

(ii) að plöntutegundir ætlaðar til skógræktar og trjáræktar (þ.e. **trjátegundir**), verði undanþegnar ákvæðum 41. greinar náttúruverndarlaga. Er það skv. vilja sem umhverfisráðherra lýsti í sjónvarps- og blaðaviðtölum 21. og 22. desember 2010 og í samræmi við skyld ákvæði í löggjöf flestra nágrennalanda.

(iii) að tekin verði út þau ákvæði sem lúta að skógum og skógrækt í 37. grein (e. *birkiskógar og leifar þeirra*) og þessum atriðum verði þess í stað gerð betri skil við endurskoðun laga um skógrækt (nr. 3/1955) sem löngu er orðin tímabær.

C Nánar um efnisatriði frumvarpsins

Um skipan og starfshætti nefndar.

Nefnd sem skipuð var af umhverfisráðherra þann 13. nóvember 2009 hefur nú lagt fram tillögur um breytingar á náttúruverndarlögum. Á vef umhverfisráðuneytisins¹ virðist sem nefndinni hafi verið falið sjálfðæmi um hlutverk sitt, enda er það afar víðtækt.

Samkvæmt skýringum umhverfisráðherra² á umboði því sem nefndin hafði til sinna starfa, ákvað nefndin að skipta verkinu í tvennt. „Í fyrsta lagi var ákveðið að greina þá þætti endurskoðunarinnar sem eru hvað brýnastir og leggja fram til laga um þær breytingar. Í öðru lagi var ákveðið að fara í heildarendurskoðun á löggjöfinni og er sú vinna enn í gangi. Þeir þættir sem talið var brýnast að bregðast við með breytingum á nágildandi lögum eru 17. gr. sem fjallar um akstur utan vega, 37. gr. um sérstaka vernd og 41. gr. um innflutning, ræktun og dreifingu lifandi lífvera. Ástæða þess að þessar tilteknu greinar voru sérstaklega teknar til skoðunar er sú að þær hafa ekki náð fram þeim markmiðum sem að var stefnt með setningu þeirra og eru ekki nægilega afgerandi þegar kemur að beitingu þeirra.“

Lagafrumvarpstillögunar, 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 lagagrunni 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 rök³.

Þegar hafður er í huga sá áfellisdomur sem stjórnkerfi landsins fær í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis⁴ 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 heilsteypa vinnu við að meta árangur núverandi laga eða meta hvar skóinn kreppi. 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

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

² Svandís Svavarsdóttir. Endurskoðun náttúruverndarlaga. Fréttablaðið, laugardaginn 15. janúar 2010, bls. 16.

³ Samkvæmt „Stjórnugrísdomnum“ (mál nr. 15/2000) er óheimilt svo víðtækt framsal lands sem felst í kröfu þáverandi umhverfisráðherra, um umhverfismat vegna svínabús.

⁴ <http://rna.althingi.is/>

hafi verið lagt við því að einstakir nefndarmenn mættu ráðfæra sig við hagsmunahópa (jafnvel umbjóðendur sína, í tilviki fulltrúa frjálsra félagasamtaka í nefndinni.

Afleiðingar fyrir skógrækt

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 víðtækar hömlur, takmarkanir og eftirlit á allri ræktun⁵ 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 íslenskri 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“⁶. 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 gróðursett á Íslandi. Við blasir, að þetta verða þær tegundir sem verða „upprættar“ eða að „útbreiðsla verði takmörkuð á“ verði frumvarpstíllögunar 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, íslenskri skógrækt verði settar þröngar skorður leyfisveitinga og þunglamalegs eftirlitsstjórnvalds sem styðst við óskýrar lagaskilgreiningar og skortir þekkingu á málefnum skógræktar. Í tillögum nefndarinnar er stjórnvöldum 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 stjórnvæðis íslenska ríkisins. Býður þetta heim hættunni á stjórnvæðis ógagnsæi, ásamt óupplýstum og geðþóttalegum stjórnvaldsákvörðunum.

Jafnframt er í lagafrumvarpstíllögunum gerð varhugaverð eðlisbreyting á hlutverki Náttúrufræðistofnunar Íslands, úr hlutverki rannsóknastofnunar í hlutverk stofnunar sem fer jöfnum höndum með rannsóknir, álitsgjöf og stjórnvæðis. 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 nógildandi lögum um

⁵ „Ræktun“ er kölluð „slepping“ og „dreifing“ í frumvarpsdrögum.

⁶ 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>

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)⁷.

Um alvarlegar brotalamir í frumvarpstíllögunum

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 Ríósamnings 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 framhá inntaki margra annarra greina sem varða nýtingu lífaúðlinda í þágu mannsins. Hugtök sem hér er vísað til í frumvarpinu eru „ágengar framandi tegundir“ og „líffræðileg fjölbreytni“.

Eins og fram kemur í inngangskafli (*Preamble*) CBD-samningsins⁸ 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. Tilfni samningsins eru áhyggjur manna af stórfelldri eyðingu lífvera og búsvæða þeirra á suðlægum slóðum, sérstaklega regnskógum hitabeltisins, þar sem talið er að gifurlegur 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

⁷ Minnisvarði um sögulegan dóm (Mbl., 4.12.2008).

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

⁸ Samningurinn um líffræðilega fjölbreytni <http://www.umhverfisraduneyti.is/althjodlegt-samstarf/samningar/nr/58>; http://www.umhverfisraduneyti.is/media/PDF_skrar/Samningur-um-liffraedilega-fjolebreytni.pdf

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 eittrað illgresi– *e. noxious weed*).

Í lagatextanum er engin tilraun gerð til þess að skýra með hvaða hætti „ágengar tegundir“ teljist ágengar⁹ 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 „ágengra 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 sé¹⁰. 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. Gróðurvistfræðilegir ferlar eru í eðli sínu hægfara. Engin sannanleg ógn stafar af þeim trjátegundum sem hér hafa verið notaðar í um 100 ár. Erlendis eru trjátegundir 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 erfðaauðlindum sem fært geta okkur hagsæld og bætt búsetuskilyrði. Það er ómálefnaleg og villandi umræða að spyrja trjátegundir eða jurtir saman við mink eða aðra óværu sem sumir telja að hafi valdið efnahagslegum skaða eða skaða á lífríki.

⁹ 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

¹⁰Sax 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>

Umsögn um einstakar greinar frumvarpsins

Þótt ofangreint gefi til kynna að fátt í frumvarpstillögunum sé á vetur setjandi, verður hér reynt að fara efnislega í framkomin drög. Fyrst og fremst verður fjallað um þá þætti sem snúa að 1. grein, 3. grein, 4. grein og 5. grein. Einnig verður fjallað nokkuð um athugasemdir sem fylgja frumvarpinu.

1.gr.

2. *Ágeng framandi lífvera*: Framandi lífvera sem ógnar líffræðilegri fjölbreytni.

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 kvíarnar, 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 stjórnarsýslustofnanir 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 beitarsfriðun) 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 Science¹¹, að fullyrðingin standist enga vísindalega skoðun.

¹¹ Chew, M. K., Laubichler, M. D. (2003) "Natural enemies – Metaphor or Misconception?" Science 301: 52-53.

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

Það er áhyggjuefni Skógræktarfélagi Íslands, sem kýs að umræða sé vönduð, rökvís 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, örökstuddum 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 trjátegundir 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 lifað 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 trjátegundum, og lítur á skógrækt með þeim tegundum sem mesta þjóðþrifaverk eins og raunar skógrækt almennt¹². 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%

¹² 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>

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 héraendis.

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 lúpínu sem dæmi sem víti til varnaðar. Héraendur vistfræðingar hafa lítt haldið á lofti mikilli vistfræðipjónustu lúpínunnar með jarðvegs- og kolefnisbindingu, uppbyggingu á lífríki í jarðvegi og á fuglalífi sem hún hefur tekið að sér undanfarin 70 ár. Nú um stundir virðast þeir fyrst og fremst fella um hana sleggjudóma¹³ og reyna að finna henni allt til óþurftar, en litlar sem engar haldbærar vísindarannsóknir á henni hafa farið fram¹⁴. 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 „breiðmyndandi“ hegðun tiltekinnar, aðfluttrar jurtar til þess að færa sönnur á að hún ógni stöðugleika, jafnvægi og líffjölbreytni.

7. 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 talist¹⁵. Yfirlit um gróður eða fágætar gróðurvistgerðir, útbreiðslu þeirra eða hlutfall er mjög bágborið. Þekking og yfirsýn yfir smágerðari lífverur, svo sem örverur, er enn ófullkomnari.

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 frumþætti: 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 heims¹⁶. Síðarnefnda viðhorfið er

¹³ Áfangaskýrsla um útbreiðslu, varnir og nýtingu lúpínu og skógarkerfils.

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

¹⁴ 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

¹⁵ 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>

¹⁶ Páll Skúlason. 1995. Siðfræði skógræktar. Í: Í skjóli heimspekinnar. Háskóli Íslands – Háskólaútgáfan, bls. 22-35.

samofið sjálfu hugtakinu „náttúruvernd“: að maðurinn og fylgifiskar 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 fánu“ 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 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 „upprunalegt“, 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, fólksfjölda 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 gagnslaugar, 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“¹⁷. Sömu samtök höfðu áður gert grein fyrir afstöðu sinni til innflutnings tegunda¹⁸. 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-

¹⁷ IUCN. 2000. IUCN Guidelines for the Prevention of Biodiversity Loss Caused by Alien Invasive Species.

¹⁸ IUCN. 1987. IUCN Position Statement on Translocation of Living Organisms: Introductions, Reintroductions and Re-stocking.

náttúruleg“ (*e. semi-natural*), ef ríkar ástæður eru fyrir því. Á hinn bóginn er afstaða IUCN frjálslýnd 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 trjategunda. 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 mannlegra athafna (=mannbert 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“ jarðvegseyðing¹⁹. 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.

8. 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 trjategunda 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 trjáanna, 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

¹⁹ Ólafur Arnalds m.fl. 1997. Jarðvegsrof á Íslandi. Landgræðsla ríkisins og Rannsóknastofnun landbúnaðarins.

manninum 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 trjáteguna, sem víða hafa fundist sjálfsánar hér á landi hin síðari ár, eru stafafura, sitkagreni, rússalerki, alaskaösp, viðja, selja og alaskavíðir, en þetta eru jafnframt algengustu, innfluttu trjátegundir sem hér eru í ræktun. Sigurður Blöndal og Skúli Björn Magnússon, í bók sinni „Íslandsskógar – hundrað ára saga“, álíta að slík dæmi um landnám nýrra trjáteguna á Íslandi séu „*fegursti vitnisburðurinn um það, að með innflutningi trjáteguna 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*“.

9. 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 skilgreint²⁰. 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 mismunandi landfræðilegum skólum, en margir leggja til miklu víðtækari 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 torræðinnar 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

²⁰ Hamilton, A.J. 2005. J. Env. Mgt. <http://www.sciencedirect.com/science/journal/03014797>

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 uppsprettunnar, 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.

18. Vegur

Engar athugasemdir er gerðar við þennan lið, aðrar en að hvatt er til að gætt sé meðalhófs. Ekki er vinnandi vegur að eltast við allan utanvegaakstur, t.d. í landbúnaði, og ekki ástæða til. Að svo miklu leyti sem lagaákvæði geta haft almenn áhrif til að draga úr utanvegaakstri duga núverandi ákvæði, enda taka flestir slíkum tilmælum vel. Aukin upptalning á því hvað teljist löglegur tilgangur, hvað þá leyfisveiting eða kortlagning slóða, mun engu breyta um akstur þeirra sem valda skemmdum.

3. gr.

Sérstök vernd.

Eftirtalin náttúruyfyrirbæri njóta sérstakrar verndar til að tryggja fjölbreytni íslenskrar náttúru, vernd lífríkis og landslags og þess sem er sérstætt eða fágætt:

e. birkiskógar og leifar þeirra.

Þegar eru til Lög um skógrækt 1955 nr. 3 sem fjalla um verndun og friðun birkiskóga með ítarlegum og vönduðum hætti. Hefðu framlögð frumvarpsdrög fengið eðlilega kynningu og umfjöllun í þjóðfélaginu, og þó ekki hefði verið nema innan fleiri stofnana umhverfisráðuneytisins, hefði strax orðið ljóst að þessi viðbót við lög um náttúruvernd skilar engum ávinningi fyrir verndun birkiskóga, en eykur aðeins lagalegt og stjórnsýslulegt flækjustig. Ekki er heldur rökstutt með neinum hætti í skýringum sú brýna nauðsyn sem rekur nefndina til að gera tillögu um að færa umsjón birkiskóga frá Skógrækt ríkisins (sem haft hefur

það hlutverk í rúmlega eina öld) til Náttúrufræðistofnunar og Umhverfisstofnunar. Hér hljóta að vera á ferðinni e.k. pennaglöp (lapsus).

4. gr.

Í stað 41. greinar laganna koma fimm nýjar greinar svohljóðandi:

41. gr. Innflutningur lifandi framandi lífvera

Grein þessi er í meginatriðum ótæk í lögum. Eftirtektarvert er að nefndarmenn undanskilja búfé. Alkunna er, og stutt umfangsmiklum rannsóknum, að búfé hefur, ásamt manningnum sjálfum og í samspili við aðra þætti, á liðnum öldum framkallað víðtækari hnignun gróðurfars og líffjölbreytni á landinu en nokkur annar flokkur „framandi lífvera“. Framandi plöntutegundir sem ætlaðar eru til yl- og garðræktar eru einnig undanþegnar þessu ákvæði. Um slíkan atvinnurekstur eiga að gilda önnur lög. Eftirtektarvert er að búgreinar aðrar en skógrækt og landgræðsla séu teknar út fyrir ramma laga sem ætlað er að gegna jafn mikilvægu og brýnu hlutverki til verndar líffjölbreytni. Í skýringum er vísað til þess að fjallað sé um innflutning dýra í gildandi lögum. Það væri eðlilegt og í samræmi við jafnræðisreglu að lög um aðrar atvinnu- eða búgreinar fengju sömu meðhöndlun, t.d. þannig að skógrækt og landgræðsla væru undanskilin í 41. gr. laganna þar sem um hana er fjallað í Lögum um skógrækt 1955/nr. 3 og Lögum um landgræðslu 1965/nr. 17. Þá hlýtur það að vera með sama hætti eðlilegt að Skógrækt ríkisins og Landgræðsla ríkisins úrskurði og fjalli sjálfar um innflutning á tegundum plantna sem ætlaðar eru til skógræktar og uppgræðslu í samræmi við eigin lög. Þessar stofnanir hafa þar til bæra sérfræðilækkingu sem ekki er fyrir hendi hjá Náttúrufræðistofnun eða Umhverfisstofnun. Í samræmi við ofangreind atriði hlýtur því að vera nauðsynlegt að skilgreina í 1.gr. hvað sé yl- eða garðrækt og á sama hátt að bæta við skógrækt og landgræðslu í 1. gr.

Nauðsynlegt er að tekið verði fram í greininni að heimilt sé að flytja inn tegundir (fræ) til skógræktar. Verði slíkt ekki heimilað er verið að koma á víðtækum og afdrifaríkum hömlum sem gætu spillt fyrir framtíð skógræktar hér á landi. Til að stunda skógrækt, hvort sem um er að ræða svokallaða nytjaskógrækt, fjölnytjaskógrækt, landgræðsluskógrækt eða útivistarskógrækt, verður ekki komist hjá því að nýta aðfluttar trjátegundir sem hafa sýnt sig að eigi hér heima, jafnvel þótt þær séu ekki taldar upp í 3. útgáfu af Flóru Íslands frá 1948. Reynsla nágrannþjóða í Skotlandi, Írlandi og víðar um Evrópu færir heim sanninn um að ávinningurinn af ræktun slíkra tegunda sé mikill og hafi hann með engum hætti rýrt líffræðilega fjölbreytni, nema síður sé. Greinin, fái hún að standa, er ávísun á óþarft og þunglamalegt skrifræði og eftirlitsstjórnvald sem legði stein í götu skógræktarmála og myndi einungis leiða til ama og tjóns fyrir íslensks samfélag, án sýnilegs ávinnings fyrir lífríkið og án þess að þörfin fyrir því sé sönnuð. Mun árangursríkari leið væri að nota fræðslu (sem byggði á skipulagðri þekkingarsöfnun, m.ö.o. rannsóknum) og hvatakerfi til að ná settum pólitískum eða umhverfislegum markmiðum. Þá er einnig erfitt að sjá fyrir hina meintu ógn á landsvísu og meðfylgjandi áhættumat sem leggja verður fram. Ýmsar spurningar vakna í þessu sambandi og þá ekki síst í hverju áhættumatið felst. Hvernig mun það fara fram og hver er kostnaður við áhættumat? Í 2. lið er ágeng framandi lífvera skilgreind sem *framandi lífvera sem ógnar líffræðilegri fjölbreytni*. Þessi skilgreining er of almenn og óskýr til þess að vera nothæf.

Merkingu orðsins „ógnar“ mætti teygja og toga eins og hver vill. Býður þetta heim hættunni á *niðursöllum í fátánleika* (á latínu *reductio ad absurdum* eða *reductio ad impossibile*) í geðþóttakröfum eftirlitsstjórnvalds til sönnunarbyrði í áhættumati, þar sem „varúðarnálgunin“ væri ávallt sett í öndvegi.

Til staðar er umtalsverð vísindaleg þekking sem bendir ekki aðeins til þess að ávinningur af innfluttum plöntum geti verið efnahagslegur, heldur einnig vistfræðilegur. Dæmi um neikvæð áhrif innfluttra plantna tengjast flest fjárhagslegum skaða, vegna kostnaðar við illgresiseyðingu í akuryrkju, eða skaða á búfé af völdum eittraðra illgresistegunda. Í þeim tilvikum hefur ekki verið um vísitandi innflutning, dreifingu og sleppingu að ræða, heldur sleppingu af vangá. Óljóst er, hvernig íþyngjandi eftirlit með vísitandi ræktun á að fyrirbyggja að tegundir sem *ekki eru teknar til ræktunar* berist til landsins og dreifist.

Langflestar aðfluttar tegundir í heiminum hafa unnið sér þegnurétt í nýjum heimkynnum án þess að hafa skapað vistfræðileg vandamál. Eins og fyrr var nefnt, er ekki er vitað um dæmi þess að nokkurri plöntutegund hafi verið útrýmt vegna samkeppni við innflutta, framandi tegund. Innfluttar plöntutegundir hafa einkum reynst affarasælar í umhverfi sem er raskað af mannavöldum, þar sem þær gegna fjölbættu hlutverki, m.a. því að græða land, byggja upp frjósemi jarðvegs, búa í haginn fyrir innlendar tegundir, eða framleiða gagnvið og aðrar endurnýjanlegar auðlindir sem gagnast mannum. Allt á þetta jafnframt við um Ísland.

Er réttlætanlegt að loka landinu fyrir nýjum tegundum sem styrkt gætu íslensk gróðurlendi, gert landið byggilegra og betur í stakk búið að standast ytri áföll, og jafnframt gert landnýtingu hér á landi sjálfbærari? Svar Skógræktarfélags Íslands er: Ekki frekar en að réttlæta megi einangrun landsins gagnvart erlendum menningaráhrifum, erlendu fjármagni eða búferlaflutningum fólks af erlendum bergi brotið, sem allt gæti styrkt stoðir samfélags, menningar og hagkerfis með nýjum hæfileikum og aukinni fjölbreytni. Þetta kallar á svar við skyldri spurningu:

Ef friðsamleg sambúð fólks í fjölmenningsamfélagi er álitnið gott og æskilegt markmið meðal manna, hvaða rök hníga að því að sama gildi ekki um sambúð innfluttra trjátegunda og innlends gróðurs? Er aðskilnaðarstefnan óþörf?

41.gr.a. Dreifing lifandi lífvera.

Greinin er að öllu leyti ótæk. Fyrir kemur í greininni að „Óheimilt er að veita leyfi ef ástæða er til að það ógni eða hafi veruleg áhrif á líffræðilega fjölbreytni.“ Þetta orðaval setur ráðherra engin valdmörk og ekkert mótvægi, því er handhafa framkvæmdavalds eftirlátið að túlka orðið „ógn“ og „veruleg áhrif“ eftir geðþóttu. Enn eykur það á flækjustigið að óheimilt er að flytja lifandi lífverur til innanlands²¹ þar sem engar upplýsingar eru til um það hjá Náttúrufræðistofnun hvar náttúruleg vistkerfi er að finna, hvar taka við *ónáttúruleg* vistkerfi eða hvaða innlendu tegundir lífvera það eru yfirleitt sem ber að varast að flytja milli dalverpa og milli annarra landshluta. Eins og víðar við lestur þessarar frumvarpsgreinar, vaknar

²¹ „...mælt [er] fyrir um [að] leyfi Umhverfisstofnunar þurfi til að flytja lifandi lífverur innanlands til svæða þar sem þær koma ekki náttúrulega fyrir ef ástæða er til að ætla að það ógni líffræðilegri fjölbreytni“

spurningin: Er það brýnt hagsmunamál fyrir lífríkið í landinu að leiða slíka illa rökstudda áttahagfjötra í lög?

41.gr.b Aðgæsluskylda.

Staglkennd og óskýr grein sem í raun er hægt að orða í einni setningu: *Aðgát skal höfð í nærveru lífríkis.*

41.gr.c. Tengsl við önnur lög.

Þessi grein undirstrikar það enn frekar að horft sé til nógildandi skógræktar- og landgræðslulaga hvað varðar 3.gr. þessara draga og að gætt sé eðlilegs samræmis við nógildandi lög um skógrækt og lög um landgræðslu. Í þessu sambandi er vert að benda á 40. gr. landgræðslulaga²² þar sem tekið er fram að rannsóknaraðilum ber „í samvinnu við Landgræðslu ríkisins að leita eftir nýjum plöntutegundum, sem vænlegar eru til landgræðslu.“ Í landgræðslulögum eru engar hömlur settar á, hve víða á hnettinum leita megi eftir nýjum plöntutegundum.

41.gr.d. Aðgerðir vegna ágengra framandi lífvera.

Hér er ráðherra veitt ótakmörkuð valdheimild til að skipa fyrir um aðgerðir til að stýra náttúrufari í einstökum vistkerfum eða á einstökum svæðum. Þó að tiltekin plöntutegund nái að breiðast út um afmarkað svæði stafar ekki af því hættu fyrir „líffræðilega fjölbreytni“ á meðan að þær tegundir, sem ella hefðu vaxið þar, eru til í nægum fjölda á nógu mörgum öðrum svæðum. Taka verður fram í lögum að ekki standi til að veita ráðherra slíkt gerræðisvald. Sé réttlætning fyrir þeim nýmælum sem lögð eru til með frumvarpinu felst hún í því að ráðherra geti, að öðrum lagaskilyrðum uppfylltum, skipað fyrir um aðgerðir til verndar líffræðilegri fjölbreytni á Íslandi sem heild. Ef svo rammt kveður að ágengni einstakra lífvera á einstökum svæðum, að til landauðnar horfi, er vel unnt að setja lög með öðrum hætti og af meira meðalhófi en þetta frumvarp gerir ráð fyrir. Að óbreyttu er gengið þvert á eignaréttarákvæði sbr. 72. gr. stjórnarskrárinnar. Ef til þess kæmi, að framkvæmdavaldið réðist inn á einkalönd og eyddi þar ræktun fólks, verða að koma til fullar bætur í samræmi við „Heiðmerkurdóminn“ (H2010 nr. 684/2009). Gæti þetta ákvæði átt eftir að baka ríkisvaldinu umtalsvert fjárhagstjón, komi slíkt lagaákvæði til lögfestingar og framkvæmdar af alvöru.

5.gr.

Gjaldtaka

Gjaldtakan sem hér er boðuð fyrir leyfisveitingar er í raun byggð á því lagaverki sem hér á undan hefur verið rakið. Skógræktarfélag Íslands hafnar með öllu að samþykkja gjaldtöku fyrir jafn ógagnsætt ferli sem með engum hætti byggir á hlutlægu, vísindalegu mati heldur aðeins huglægu mati sem enginn getur

²² Lög um landgræðslu 1965/nr. 17

séð fyrir um hvernig verður framkvæmt í raun. Setja forstjóra ríkisstofnunar sem ætlað er að innheimta gjaldið í nefndinni er í sjálfu sér óeðlileg. Með gjaldtökunni verður brotið blað í sögu áhugastarfs í ræktun trjátegunda hér á landi. Þótt mælt sé um að gjaldið megi ekki verða hærra en sem nemur kostnaði við undirbúning og útgáfu leyfisins, eru engar hömlur settar á þann kostnað. Síðan skal ekki vanmeta þann kostnað sem fallið gæti á ræktandann, í forni kostnaðar við skýrslugerð og sérfræðiráðgjöf, um hugsanleg áhrif framandi lífveru á lífríkið. Í reglugerð gæti ráðherra sett þar svo ströng skilyrði að nær ómögulegt verði að uppfylla þau nema með stórfelldum fjárútlátum fyrir einstaka ræktendur. Hætt er við að áhugastarf í þá veru verði drepit í dróma með jafn íþyngjandi kröfum og auðveldlega mætti skilja af orðalagi þessarar greinar frumvarpsdraganna.

D Samantekt

Frumvarpið er ekki unnið í samráði við hagsmunaaðila, þvert á fögur fyrirheit þar að lútandi við upphaf starfs þeirrar nefndar sem vann drögin.

Nefndin hefur ekki leitað samráðs²³ út fyrir hópinn, er einsleit að samsetningu og hugmyndafræðilega einsýn. Í nefndinni sitja m.a. forstöðumenn tveggja stofnana sem leggja sem slíkir til víðtækar gjaldtökur sem renna eiga sem sértekjur til viðkomandi stofnana. Er það óviðunandi í ljósi ákalls um breytt og siðleg vinnubrögð í stjórnkerfinu.

Samningurinn um líffræðilega fjölbreytni er ranglega túlkaður í frumvarpinu þar sem horft er eingöngu á eina grein samningsins, 8(h), og hún tekin úr samhengi við heildarmarkmið samningsins. Samningurinn fjallar fyrst og fremst um sjálfbæra nýtingu lifandi auðlinda, aðgang þjóða að þeim og samvinnu þeirra um réttláta skiptingu arðs af þeim og verndun þessara auðlinda til hagsbóta fyrir manninn. Samninginn ber að túlka í því ljósi en ekki valinna atriða sem varða vernd lífvera eða búsvæða þeirra.

Frumvarpið í óbreyttri mynd heggur í lögbundin ákvæði Stjórnarskrár Íslands.

Þörfin fyrir breytingar á 41. gr. núgildandi laga er órökstudd og óþörf. Ef vísindaleg rök hníga að því að ein eða fleiri tegund jurta sé á góðri leið með að útrýma einni eða fleiri tegundum eða vistgerðum á landsvísu þá gætu það verið gild rök til að bregðast við. Engin dæmi eru hins vegar þekkt um tjón af völdum ágengra framandi plantna sem hefur orðið á gildistíma núgildandi náttúruverndarlaga og tilgátur um yfirvofandi tjón og ógn hafa ekki verið rökstuddar. Ekkert bendir til þess að stærð vandamálsins réttlæti þær verulegu skerðingar á athafnafrelsi og eignarrétti manna til að rækta framandi plöntur á Íslandi sem felst í frumvarpsdrögunum. Ekkert bendir til að núverandi athafnafrelsi ræktenda ógni stöðugleika, jafnvægi og fjölbreytni lífríkis landsins.

Frumvarpið, í óbreyttri mynd, leggur íþyngjandi kröfur á alla ræktendur í landinu, skaðar allt ræktunarstarf á Íslandi, en er jafnframt óþarft og ólíklegt til að ná því óljósa markmiði sem að er stefnt, þ.e. verndun líffjölbreytni Íslands.

²³ Skv. íslenskri orðabók merkir „samráð“: „sameiginleg greinargerð“