

TILLÖGUR AÐ NÝJUM LÖGUM UM SKÓGRÆKT

**Greinargerð starfshóps til
umhverfisráðherra með tillögum að efni
nýrra skógræktarlaga**



Júní 2012

Efnisyfirlit

I. INNGANGUR	3
1. SKÓGAR OG SKÓGRÆKT Á ÍSLANDI – STAÐA OG FRAMTÍÐ	3
2. STÖRF NEFNDARINNAR	5
3. SKÓGAR OG SKÓGRÆKT - ALÞJÓÐLEGAR SKULDBINDINGAR OG SAMPÝKKTIR	7
II. TILLÖGUR TIL NÝRRA SKÓGRÆKTARLAGA	10
4. TILGANGUR, MARKMIÐ OG GILDISSVIÐ SKÓGRÆKTARLAGA	10
5. HELSTU HUGTÖK OG SKILGREININGAR ÞEIRRA	11
6. STJÓRN SKÓGRÆKTARMÁLA OG SKÓGRÆKTARÁÆTLANIR	12
6.1. Stjórnvald skógræktarmála	12
6.2. Félög á sviði skógræktar	13
6.3. Skógræktaráætlanir	14
6.3.1. Landsáætlun í skógrækt	14
6.3.2. Svæðisbundnar skógræktaráætlanir	16
7. SKÓGAR LANDSINS	16
7.1. Skógaskrá	16
7.2. Skóglendi í eigu eða umsjón Skógræktar ríkisins	17
7.2.1. Þjóðskógar	17
7.2.2. Önnur skógræktarsvæði í umsjón Skógræktar ríkisins	18
8. VERND OG FRIÐUN SKÓGA	19
8.1 Vernd skóga og kjarrs	19
8.2 Búfjárbætur	20
8.3. Sérstök friðun trjáa og skóga	21
9. RÆKTUN OG SJÁLFBÆR NÝTING SKÓGA	22
9.1. Ræktunaráætlun	22
9.2. Nýtingaráætlun	23
III. TILLÖGUR TIL BREYTINGA Á ÖÐRUM LÖGUM OG REGLUM TIL HLIÐSJÓNAR VIÐ ENDURSKOÐUN SKÓGRÆKTARLAGA	25

I. INNGANGUR

1. SKÓGAR OG SKÓGRÆKT Á ÍSLANDI – STAÐA OG FRAMTÍÐ

Skógar eru sú auðlind landsins sem hvað mest hefur verið gengið á í gegnum aldirnar. Eyðing skóga á Íslandi er einhver sú mesta sem þekktist í nokkru landi, en talið er að um 97% upprunalegu skóganna hafi eyðst frá landnámi. Mikið hefur verið ritað um eyðingu skóga landsins á öðrum vettvangi. Stór hluti þurrlendisvistkerfa landsins raskaðist og eyddist í kjölfar eyðingar skóganna, og hefur gróður-og jarðvegseyðingin verið skilgreind sem eitt alvarlegasta og brýnasta umhverfismál landsins¹. Frá hagrænu sjónarmiði er það einnig vandamál að Íslendingar eru nær alfarið háðir innflutningi á skógrafurðum.

Á undanförunum áratugum hefur mikið áunnist í skógræktarmálum á Íslandi. Orðið hefur til í landinu þekking og geta til að rækta nýja skóga eins og árangursrík dæmi víða um land sýna. Í raun hefur orðræða um skógrækt í landinu snúist frá því að fjalla um hvort hægt sé að rækta skóga á Íslandi yfir í umræðu um fyrirkomulag ræktunarinnar, ss. hvar, hvernig og hvers vegna. Jafnframt er orðin til þekking og geta til að auka verulega við skógarauðlindir landsins ásamt nauðsynlegri stofnanalegri umgjörð.

Fyrir rúmum tveimur áratugum - uppúr 1990 - jókst nýræktun skóga og nam gróðursetning um 2.000 hekturum árlega þegar mest var, en hefur dregist mikið saman í kjölfar efnahagsamdráttarins. Nýjustu gögn um útbreiðslu birkiskóga landsins vísa jafnframt á að þekja þeirra sé víða að aukast í kjölfar minnkandi beitar á ákveðnum landsvæðum og hagstæðs tíðarfars. Staða mála er því sú að skógar og kjarr þekja samtals um 1,1% landsins, eða um 110.000 hektara. Þar af eru um 40.000 ha af ræktuðum skógum. Því er staðreyndin sú að skógar þekja enn afar óverulegan hluta landsins og ekki í neinu samhengi við sögulega útbreiðslu eða náttúrulegar aðstæður. Ísland er enn skóglausasta land Evrópu, en nágrannaríki okkar sem töpuðu skógaþekjunni vegna ósjálfbærrar nýtingar líkt og við, hafa náð að byggja hana verulega upp aftur. Þannig eru lönd sem áður voru álíka skóglaus og Ísland ss. Danmörk, Írland og Skotland nú með um 12%, 10% og 17% skógarþekju og eru enn að auka við hana á skipulegan hátt.

Auk þess að framleiða efnisleg gæði, þ.e. trjávið til ýmissa nota, sveppi, ber o.fl., veita skógar landsins samfélaginu fjölbreytta og mikilvæga þjónustu, svokallaða vistkerfisþjónustu. Slík þjónusta getur verið í margvíslegu formi, svo sem að vera vettvangur útivistar, búsvæði margra tegunda, jarðvegsvernd, miðlun vatns, skjól og binding kolefnis.

Ljóst er að gríðarleg verðmæti eru fólgin í vistkerfisþjónustu skóga og mikilvægt er að skógarauðlindin sé nýtt af skynsemi og fyrirbyggju og tillit sé tekið til allra þjónustupátta við áætlanagerð og nýtingu. Skógrækt er nú stunduð á Íslandi með fjölbreyttum markmiðum. Má

¹ Skýrsla um vernd og endurheimt birkiskóga

<http://www.umhverfisraduneyti.is/raduneyti/verkefni/natturuverndogfridlysingar/utgafa/nr/1033>

þar nefna atvinnusköpun og byggðapróun, útivist og lýðheilsu, viðhald og eflingu umhverfisgæða og fleira.

Sum þessara gæða eru einkum háð staðsetningu skóganna og á það t.d. við um framlag skóga til útivistar- og lýðheilsuþáttanna sem er vel þekkt, og þátt skóga í að skapa vistlegt umhverfi fyrir fólk. Skógar landsins eru þegar afar vinsælir til útivistar, bæði til styttri heimsóknna svo sem í nágrenni þéttbýlis eða til lengri dvalar svo sem á tjaldsvæðum eða við sumarhús. Skógrækt er jafnframt mikilvæg innan þéttbýlis, sk. borgarskógar, til að skapa skýlli og hlýlegri vist fyrir fólk, auk þess að hafa jákvæð áhrif á loftgæði. Samhliða því að flestir Íslendingar kjósa nú að búa í þéttbýli mun þessi þáttur skógræktar örugglega fara vaxandi.

Vistkerfisþjónusta, svo sem kolefnisbinding, jarðvegsvernd og varnir gegn öskufoki nást helst ef skógarnir eru heilbrigðir og víðáttumiklir. Markmið Íslendinga í loftslagsmálum gera ráð fyrir að umtalsverðum hluta verði náð með bindingu kolefnis með landgræðslu og skógrækt. Nýlegar rannsóknir sýna að skógrækt er mun skilvirkari og hagkvæmari leið til kolefnisbindingar en áður var talið². Þá er trjágróður mikilvægur til að stuðla að varanlegri og sjálfbærri jarðvegsvernd og nýleg reynsla af öskufalli og foki í kjölfar eldgosa sýndi vel mikilvægi skógarvistkerfa og mikilvægi þess að auka hlutfall skóglendis í grennd við eldfjöll.

Skógrækt er jafnframt áhugaverð leið til atvinnuuppbyggingar og byggðapróunar. Framleiðsla skóga á hráefni til atvinnuuppbyggingar er háð bæði staðsetningu m.t.t. skógræktarskilyrða og stærð skógarauðlindarinnar³. Íslendingar flytja inn mikið magn skógarafurða, en stóran hluta þeirra væri hægt að framleiða innanlands með tilheyrandi atvinnusköpun, gjaldeyrissparnaði og öryggi. Til þess þarf nægilega umfangsmikla og framleiðslumikla skóga. Því er mikilvægt að haldið sé áfram á þeirri braut að byggja hér upp skógarauðlind til framleiðslu, en um leið að tryggja að nýting hennar sé á öllum stigum sjálfbær. Skv. núverandi lögum um landshlutaverkefni í skógrækt er lagt upp með að rækta skóg á 5% láglandis eða um 200.000 ha⁴. Miðað við núverandi reynslu af grisjunum yngri skóga, svo og reynslu annarra landa má ætla að nýting slíkrar skógarauðlindar framtíðarinnar geti skapað um 2000 varanleg störf⁵.

Skógrækt á áður skóglausu landi veldur verulegum breytingum og er jafnframt langtímaráðstöfun á landi. Í allri skógrækt þarf að taka tillit til annarra gæða, s.s. þarfa annarrar landnotkunar, verndar- og landslagssjónarmiða. Áætlanagerð og skipulag, byggt á vísindalegri þekkingu og samþættingu mismunandi markmiða og sjónarmiða er nauðsynleg fyrir skilvirkt skógræktarstarf og til að almenn sátt verði um skógrækt í landinu.

Núverandi skógræktarlög frá 1955 eru um margt úrelt, að hluta til af því að lögin duga ekki og því er tekið á málum s.s. beitarfriðun á annan hátt en með tilvísun í lög, að hluta til af því að önnur lög hafa komið til, t.d. lög um landshlutaverkefni í skógrækt, að hluta til af því að nýjungar

² Sjá m.a. Arnór Snorrason 2012, „Skógur og gróðurhúsalofttegundir“, kynning 6. júní.

³ Sjá m.a. Arnór Snorrason 2012 á <http://arskoga2011.is/2011/05/skogarauðlindin-i-nutid-og-framtid/>

⁴ Sjá m.a. sk. „Skýrslu um nytjaskógrækt“ á <http://www.sjavarutvegssraduneyti.is/frettir/frettatengt/nr/10257>

⁵ Sjá m.a. skýrsluna „Forestry: A growth industry in Ireland“

www.coillte.ie/fileadmin/templates/.../BaconReport.pdf

s.s. skógræktarrannsóknir og hugtakið þjóðskógar hafa komið til á undanförunum tæpum 60 árum.

Í raun má segja að markmið fyrstu skógræktarlaganna frá 1907 séu enn í fullu gildi og verða það eflaust lengi áfram, þ.e.a.s. að vernda þá skóga sem fyrir eru, rækta nýja og leiðbeina um skógrækt. Vernd þeirra skóga sem fyrir eru felur einkum í sér að koma í veg fyrir varanlega skógareyðingu. Á það bæði við um náttúruskóga og ræktaða skóga. Ræktun nýrra skóga felur í sér skógrækt á skóglausu landi með margskonar aðferðum og mismunandi markmiðum, allt frá endurheimt og uppgræðslu lands með birkikjarri til timburskógræktar með trjám sem verða 30 metra há. Að leiðbeina um skógrækt felur í sér bæði þekkingaröflun með rannsóknum og miðlun þekkingarinnar til skógræktenda auk upplýsingaöflunar um skóga landsins sem lið í vöktun náttúrunnar.

Teikn eru á lofti um að þjónusta og framleiðsla skóga muni skipta æ meira máli á komandi áratugum. Svo kann að fara að Íslendingar sjái sér hag í að stórauka skógrækt í landinu. Því er mikilvægt að hlúð sé að innviðum skógræktar, þ.á m. þekkingu og getu til framkvæmda.

Undanfarin ár hefur verið unnið að stefnumótun í skógræktarmálum fyrir Ísland í umboði umhverfisráðherra og sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra. Í þeirri vinnu var óskað eftir umsögnum við upprunaleg drög að stefnu og bærust á fimmta tug umsagna. Búið er að vinna úr þeim og eru fyrirbyggjandi drög að stefnu því sæmilega þroskuð. Nefndin fékk kynningu á stefnudrögum og hafði þau því til hliðsjónar. Í þeirri stefnumótun er áhersla lögð á 1) aukna útbreiðslu skóga og uppbyggingu skógarauðlindar, 2) þróun skógarnyta til verðmætasköpunar, nýsköpunar og byggðapróunar, 3) aðgengi fólks að skógum og jákvæð áhrif þeirra á umhverfi mannsins og lýðheilsu, 4) vistkerfisþjónustu skóga, þ.m.t. fyrir jarðvegsvernd, vatnsvernd og líffræðilega fjölbreytni og 5) þátt skógræktar í að stemma stigu við hnattrænar loftslagsbreytingar og aðlögun skóga að þeim. Forsendur fyrir því að ná öllum þessum áherslum fram er vernd þeirra skóga sem fyrir eru, ræktun nýrra og öflugt rannsóknar og þróunarstarf í þágu skógræktar.

Mikilvægt er að ný skógræktarlög skapi umgjörð um farsæla framþróun skógræktarstarfsins í þágu lands og þjóðar. Með því mun hinn margvíslegi ávinningur sem fólk hefur af skógum Íslands og öðrum trjágróðri aukast eftir því sem trén vaxa og skógarnir breiðast út. Með virkum hætti verður annast um skóglendin svo óbornar kynslóðir megi njóta þeirra og nýta. Skógar verða þannig hluti sjálfbærs atvinnulífs, menningar og umhverfis.

2. STÖRF NEFNDARINNAR

Þann 18. apríl 2011 skipaði umhverfisráðherra, Svandís Svavarsdóttir, nefnd sem fékk það hlutverk að undirbúa gagngera endurskoðun á lögum um skógrækt nr. 3/1955 með áorðnum breytingum. Nefndin skyldi vinna greinargerð með tillögum að inntaki nýrra skógræktarlaga. Á

grundvelli greinargerðarinnar er svo stefnt að því að umhverfisráðuneytið, að höfðu samráði við nefndina, muni vinna drög að frumvarpi til nýrra skógræktarlaga til framlagningar á Alþingi.

Nefndin var þannig skipuð:

Valgerður Jónsdóttir, framkvæmdastjóri, formaður

Brynhildur Davíðsdóttir, dósent við Háskóla Íslands

Jón Loftsson, skógræktarstjóri, Skógrækt ríkisins

Þröstur Ólafsson, fyrrv. framkvæmdastjóri

Jón Geir Pétursson, sérfræðingur, umhverfisráðuneyti

Glóey Finnsdóttir, lögfræðingur, umhverfisráðuneyti.

Með nefndinni starfaði einnig Þröstur Eysteinnsson sviðsstjóri hjá Skógrækt ríkisins.

Í skipunarbréfi nefndarinnar var m.a. lögð áhersla á að við endurskoðunina verði skýrð betur ákvæði um verndun skóga, leiðir til nýræktunar skóga og meðferð og sjálfbæra nýtingu skóarauðlinda landsins. Jafnframt var lagt til að nefndin kynni sér löggjöf nágrannaríkja um málefni skóga eftir því sem við átti. Ráðuneytið lagði jafnframt sérstaka áherslu á að haft yrði samráð og samstarf við þá aðila sem málið varðar við gerð greinargerðarinnar og lagði nefndin á það sérstaka áherslu (sjá erindisbréf nefndarinnar í viðauka 1).

Nefndin ákvað í upphafi vinnu sinnar að senda út óskir um ábendingar varðandi inntak og áherslur laga um skógrækt, áður en eiginleg vinna nefndarinnar við greinargerðina hæfist. Bréf voru send til 38 skilgreindra hagsmunaaðila og bárust svör frá 11 aðilum sem nefndin hefur haft til hliðsjónar við sína vinnu (sjá lista yfir þessa aðila í viðauka 2). Nefndin kallaði einnig til sín sérstaklega 10 aðila á sérstaka samráðsfundi til að heyra þeirra sjónarmið og fá fram ábendingar um og tillögur til nýrra laga um skógrækt.

Nefndin efndi jafnframt til tveggja málstofa þar sem drög að efnistöfum nefndarinnar voru kynnt og fram fóru um þær almennar umræður. Málstofurnar voru haldnar á Egilsstöðum og í Reykjavík og var þátttaka á þeim báðum góð. Nefndin hélt einnig samráðsfund með nefnd sem starfar við endurskoðun laga um landgræðslu.

Nefndin hélt 16 bókaða fundi, fyrsta fundinn á Egilsstöðum þar sem farið var í vettvangsferð um skógræktarsvæði á Fljótsdalshéraði, en annars í Reykjavík. Þar voru ýmis mál tekin til sérstakrar skoðunar, auk þess sem unnið var úr athugasemdum og ábendingum sem bárust nefndinni.

Í gegnum samráðsferlið fékk nefndin fram fjöldamörg sjónarmið og ábendingar sem hún hefur unnið skipulega með við sína tillögugerð. Hins vegar er það svo að það er nefndin sem er ábyrg fyrir samræmingu sjónarmiða og endanlegri tillögugerð eins og hún birtist hér í greinargerðinni. Vill nefndin nota tækifærið og þakka öllum samráðsaðilum fyrir þeirra tillögur og ábendingar.

Nefndin hefur jafnframt kynnt sér rækilega skógræktarlöggjöf ýmissa nágrannaríkja, m.a. frá Norðurlöndum og Bretlandseyjum og haft til hliðsjónar við sína tillögugerð.

Greinargerðin sem hér er lögð fram er niðurstaða þessarar vinnu og samráðs nefndarinnar.

3. SKÓGAR OG SKÓGRÆKT - ALPJÓÐLEGAR SKULDBINDINGAR OG SAMÞYKKTIR

Helstu stefnumótandi alþjóðlegu samþykktir varðandi skóga og skógrækt sem Ísland er aðili að tilheyra vettvangi skóga í Evrópu, sem kallast Forest Europe.⁶

Ekki er til bindandi alþjóðasamningur um skóga sérstaklega. Það kann þó að breytast, en nú standa yfir samningaviðræður í Evrópu um gerð lagalega bindandi samnings um sjálfbæra nýtingu skóga, með þátttöku Íslands. eru þær á vegum eins mikilvægasta alþjóðavettvangs fyrir skógarmál, þ.e. Forest Europe (Evrópuskógar) sem hét áður Ráðherrafundur um vernd skóga í Evrópu (e: Ministerial Conferences for the Protection of Forests in Europe eða MCPFE). Það samstarf er á æðsta stigi stjórnsýslu og hófst með ráðherrafundi í Strasborg í Frakklandi árið 1990. Ráðherrafundur hafa síðan verið haldnir þriðja til fimmta hvert ár: í Helsinki 1993, Lisabon 1998, Vínarborg 2003, Varsjá 2007 og Osló 2011.

Á ráðherrafundunum eru bornar fram tillögur að ályktunum (e: declarations) og samþykktum (e: resolutions), þær ræddar og samþykktar. Ályktanirnar eru yfirgripsmiklar og fjalla oftast um þýðingu skóga og skógræktar fyrir samfélag og umhverfi. Þær eru skilaboð skógarmálaráðherra Evrópu til almennings, yfirleitt um mikilvægi skóga og stuðning við skógrækt, en með áherslu á mismunandi þætti í hvert skipti. Ályktun Varsjáfundarins 2007 var í 40 liðum og fjallaði um allt frá flutningi á timbri til alþjóðasamstarfs í stjórnsýslu. Ályktanirnar eru jafnframt stefnumótandi fyrir aðildarlönd Forest Europe samstarfsins, þótt ekki séu þær lagalega bindandi. Þær hafa haft veruleg áhrif á stefnu stjórnvalda í hverju landi og hlutar þeirra hafa víða verið lögleiddir.

Samþykktir ráðherrafundanna eru hnitmiðaðri og fjalla um einstaka þætti skógræktarstarfsins. Ætlast er til að aðildarlönd framkvæmi samþykktirnar, ýmist hvert í sínu lagi eða sameiginlega, þótt ekki séu þær heldur lagalega bindandi.

Samþykktir Strasborgarfundarins voru sex og fjölluðu um:

- S1) vöktun skóga m.t.t. mengunarskemmda (sumir muna e.t.v. eftir súru regni),
- S2) vernd erfðalinda skóga,
- S3) sameiginlegan gagnagrunn um skógarelda,
- S4) fjallaskóga,
- S5) rannsóknir á lífeðlisfræði trjáa og
- S6) rannsóknir á skógarvistkerfum.

Samþykktir Helsinkifundarins fjölluðu um:

- H1) leiðbeiningar um sjálfbæra nýtingu skóga,
- H2) leiðbeiningar um vernd líffjölbreytni skóga,
- H3) samstarf við austurevrópuþjóðir (sem áttu í hagkerfis- og stjórnarfarsbreytingum) og
- H4) langtíma aðlögun skóga að loftslagsbreytingum.

⁶ Sjá hér nánari upplýsingar um Forest Europe ferilinn <http://www.foresteurope.org/>

Samþykktir Lisabonfundarins fjölluðu um:

- L1) félagslega og hagræna þætti sjálfbærra skógarnytja og
- L2) sex sameiginleg viðmið um sjálfbærni í nýtingu skóga.

Samþykktir Vínarborgarfundarins fjölluðu um:

- V1) samstarf út fyrir skógargeiran og landsáætlanir í skógrækt,
- V2) að auka hagkvæmni í skógargeiranum,
- V3) vernd menningartengda þátta skógræktar,
- V4) vernd og eflingu á líffjölbreytni og
- V5) sjálfbæra skógrækt í ljósi loftslagsbreytinga.

Samþykktir Varsjárfundarins fjölluðu um:

- W1) skóga, við og orku og
- W2) skóga og vatn.

Samþykkt Oslóarfundarins fjallaði um:

- O1) að hefja vinnu við gerð lagalega bindandi fjölþjóðasamnings um skóga

Eins og þessi upptalning sýnir hefur verið veruleg frampróun í þessari vinnu.

Oslófundurinn 2011 markaði þau tímamót að þar veittu hinir 46 evrópsku skógarmálaráðherrar umboð til að hefja viðræður um gerð lagalega bindandi samnings um vernd og sjálfbæra nýtingu skóga álfunnar. Þær viðræður eru hafnar og hafa það megininntak að skuldbinda ríki til að innleiða viðmið sjálfbærrar nýtingar við meðferð sinna skógarauðlinda, auk þess að samræma aðkomu skógamála að ýmsum öðrum alþjóðlegum samningum sem tengjast málefnum skóga á einn eða annarra hátt. Stefnt er að því að ljúka þessum viðræðum árið 2013 og þurfa lönd þá að taka aftstöðu til innleiðingar samningsins, náist samstaða um inntak hans.

Evrópusambandið hefur litið svo á að málefni skógræktar væru í höndum einstakra landa. Gangi Ísland í ESB mun þurfa að taka upp tvær reglugerðir varðandi skóga. Fjallar önnur um upprunavottun á innfluttum skógarafurðum. Hin fjallar um vöktun skóga m.t.t. skaða á borð við mengunarskemmdir, skordýr, sjúkdóma og skógarelda og vegna áhrifa loftslagsbreytinga á skóga.

Vegna aðildar Íslands að EES-samningnum og samstarfs við Evrópusambandið í loftslagsmálum mun Íslandi væntanlega verða skylt að fylgja evrópskum reglum um bókhald kolefnisbindingar og notkun eininga sem verða til við bindingu eftir árið 2012.

Á vettvangi Norrænu ráðherranefndarinnar er fjallað um skógrækt og þar teknar ákvarðanir sem eru stefnumarkandi fyrir Norðurlönd. Meðal þeirra er Selfossyfirlýsingin um sjálfbæra skógrækt frá árinu 2008⁷. Er þar m.a. fjallað um skóga og vatnsgæði, þátt skóga í loftslagsmálum og

⁷ Sjá hér: <http://www.umhverfisraduneyti.is/frettir/nr/1305>

aðlögun skóga að loftslagsbreytingum, mikilvægi rannsókna og trjákyrbóta og ekki síst mikilvægi þess að græða upp land til skógar til varnar jarðvegsrofi og öskufoki.

Skógar og skógrækt hafa snertifleti við ýmsa samninga og samþykktir. Fyrst má þar nefna samningana þrjá frá ráðstefnu Sp. um umhverfi og þróun í Rio de Janeiro 1992.

Skógrækt hefur margvíslega snertifleti við samninginn um líffræðilega fjölbreytni (UNCBD). Einn þeirra er að finna í 8. Kafla (f): Endurhæfa og endurreisa niðurnídd vistkerfi og stuðla að endurkomu tegunda í hættu, m.a. með mótun og innleiðingu áætlana eða annarrar meðhöndlunar (e: Rehabilitate and restore degraded ecosystems and promote the recovery of threatened species, inter alia, through the development and implementation of plans or other management strategies). Fyrir Ísland þýðir þetta ekki hvað síst að leggja beri áherslu á að endurreisa birkiskóga á víðáttumiklum svæðum.

Á grundvelli Rammasamnings Sameinuðu þjóðanna um loftslagsmál (UNFCCC) er fjallað um þátt nýræktunar og umhirðu skóga í Kyoto bókuninni og þar skilgreint hvernig nota megi skógrækt til að binda koltvísýring úr andrúmsloftinu. Þá eru þar ákvæði gegn varanlegri eyðingu skóga og kvaðir um upplýsingagjöf um útbreiðslu, vöxt og kolefnisbókhald skóga til skrifstofu samningsins.

Í Eyðimerkursamningnum (UNCDD) er ekki beinlínis fjallað um skógrækt, en andi samningsins styður það að skógrækt sé notuð til uppgræðslu lands og jarðvegsverndar.

Aðrir alþjóðasamningar s.s. Bernarsamningurinn, Ramsarsamningurinn, samningar viðskiptalegs eðlis á borð við EES samninginn o.fl. skapa ákveðið lagalegt umhverfi sem skógrækt, líkt og önnur landnýting, tekur mið af.

II. TILLÖGUR TIL NÝRRA SKÓGRÆKTARLAGA

4. TILGANGUR, MARKMIÐ OG GILDISSVIÐ SKÓGRÆKTARLAGA

Meginmarkmið laga þessa er að stuðla að vernd, friðun og sjálfbærri nýtingu skóga landsins, auk þess að rækta nýja skóga, endurheimta og auka útbreiðslu þeirra og með því byggja upp skógarauðlind. Það er markmið laganna að skógar veiti samfélaginu fjölbreytta þjónustu og gæði. Lögin taka til allra skóga landsins, óháð eignarhaldi eða markmiði ræktunar.

Umfjöllun: Nefndin leggur áherslu á eftirfarandi meginþætti við sína markmiðasetningu: 1) aukna útbreiðslu skóga og uppbyggingu skógarauðlindar, 2) þróun skógarnytja til verðmætasköpunar, nýsköpunar og byggðapróunar, 3) aðgengi fólks að skógum og jákvæð áhrif þeirra á umhverfi mannsins og lýðheilsu, 4) vistkerfisþjónustu skóga, þ.m.t. fyrir jarðvegsvernd, vatnsvernd og líffræðilega fjölbreytni og 5) þátt skógræktar í að stemma stigu við hnattrænum loftslagsbreytingum og aðlögun skóga að þeim. Forsendur fyrir því að ná öllum þessum áherslum fram er; vernd þeirra skóga sem fyrir eru, ræktun nýrra skóga og endurheimt skógarvistkerfa og öflugt rannsóknar og þróunarstarf í þágu skógræktar.

Tillögur nefndarinnar hafa það markmið að veita þeim skógum sem fyrir eru í landinu almenna vernd, líkt og verið hefur með núgildandi skógræktarlögum. Sérstaklega á það við náttúruskóga, sem enn þekja ekki nema líðlega 1% landsins, svo og aðra skóga. Einnig er það markmið að veita stjórnvöldum heimildir til þess að friða sérstaklega merkileg tré og skóga sem samfélagið telur að njóta skuli sérstakrar friðunar af ýmsum ástæðum. Í íslenskum lögum eru ekki ákvæði sem styðja við þessa almannahagsmuni og er hér því um nýjung að ræða. Sérstök áhersla er einnig á sjálfbæra nýtingu skóga, þ.e. að þeir skógar sem hér vaxa skuli nýttir á sjálfbæran hátt. Skógar geta verið endurnýjanleg auðlind ef þeir eru nýttir á sjálfbæran hátt og er það markmið að tryggja að svo verði.

Á Íslandi er jafnframt mikilvægt markmið skógræktarlaga að stuðla að ræktun nýrra skóga og auka útbreiðslu þeirra, með það að markmiði að byggja upp skógarauðlind. Tillögur nefndarinnar leitast við að veita leiðsögn um hvernig nýir skógar skuli teknir til ræktunar, hvaða viðmið skuli sett við ræktun þeirra og hvernig stjórnvald skógræktarmála skuli fást við það.

Skógar eru ræktaðir með fjölbreyttum markmiðum. Mikilvægt er að markmiðasetning laganna leggi áherslu á þá fjölbreyttu þjónustu sem skógarvistkerfi geta veitt samfélaginu.

Lögin taka til alls þess sem skilgreint er sem skógur eða kjarr óháð eignarhaldi eða markmiði ræktunarinnar. Það er markmið laganna að tryggja vernd, sjálfbæra uppbyggingu og nýtingu skógarauðlindarinnar með það að leiðarljósi að hún skili sem mestum afrakstri fyrir heildarhagsmuni þjóðarinnar. Þannig er það til dæmis lagt til að lögbinda að skógareigandi þurfi að afla sér leyfis til lokafellingar skógar, og jafnframt að stuðla að því að skógar skuli endurnýjaðir.

5. HELSTU HUGTÖK OG SKILGREININGAR ÞEIRRA

Í þessari grein eru skilgreind og útskýrð þau hugtök sem koma fyrir í greinargerðinni.

a. skógur: Land þar sem trjágróður (plöntur með fjölæra, trénaða stöngla) sem nær a.m.k. tveggja metra hæð fullvaxinn er ríkjandi, er með minnst 10% krónuþekju, er a.m.k. 0,5 ha að flatarmáli og minnst 20 m breitt.

b. kjarr (e: other wooded land): Land þar sem trjákenndur gróður (plöntur með fjölæra, trénaða stöngla) sem nær 0,5-2 m hæð fullvaxinn er ríkjandi, er með minnst 10% krónuþekju, er a.m.k. 0,5 ha að flatarmáli og minnst 20 m breitt.

c. skógrækt: Öll sú starfsemi sem snýr að stofnsetningu, umhirðu, nýtingu og endurnýjun skóga, þ.m.t. rannsóknir, ráðgjöf, áætlanagerð og verklegar framkvæmdir.

d. sjálfbær nýting skóga: merkir að endurreisn, varsla og notkun skóga og skóglendis sé hagað þannig og unnin á þeim hraða að líffjölbreytni, framleiðni, endurnýjun, þróttur og geta þeirra til að veita, núna og til frambúðar, viðeigandi vistfræðilega, hagræna og félagslega þjónustu, á staðar-, lands- og heimsvísu séu eflað, án þess að skaða önnur gæði.

e. varanleg eyðing skógar: Aðgerðir eða landnýting sem veldur því að tré drepist að því marki að landsvæði uppfylli ekki lengur skilgreiningu skógar eða kjarris skv. lið a. eða b. og með aðgerðum eða landnýtingu sé komið í veg fyrir endurnýjun trjána.

f. grisjun: Framkvæmd sem felur í sér fellingu trjáa í skógi áður en þau hafa náð þeim aldri sem ætlað er að þau nái við lokafellingu, með því markmiði m.a. að bæta vaxtarskilyrði trjána sem eftir standa.

g. lokafelling: Framkvæmd sem felur í sér fellingu trjáa og endurnýjun skógarins í kjölfarið.

h. endurheimt skógar: Ræktun skógar sem líkist skógi sem áður óx á viðkomandi stað, til dæmis m.t.t. tegundasamsetningu, vistkerfisþjónustu, nýtingarmöguleika o.m.fl.

i. nýræktun skógar: aðgerðir við að stofna til skógar á landi sem verið hefur skóglaut lengi.

j. endurnýjun skógar: aðgerðir sem leiða til þess að ung tré taki að vaxa í kjölfar lokafellingar og í stað þeirra trjáa sem felld voru.

k. náttúruskógur: skógur eða kjarr sem orðið hefur til án beinnar aðkomu mannsins, s.s. með sjálfsáningu eða uppvexti teinungs. Á t.d. við um skóg sem vex upp af sjálfsdáðum eftir friðun lands fyrir beit.

l. ræktaður skógur: skógur sem orðið hefur til eftir beina aðkomu mannsins, s.s. eftir gróðursetningu, sáningu eða græðlingastungu, eða verið breitt með beinum hætti s.s. við grisjun.

6. STJÓRN SKÓGRÆKTARMÁLA OG SKÓGRÆKTARÁÆTLANIR

6.1. Stjórnvald skógræktarmála

Nefndin leggur til að ríkið reki áfram opinbera stofnun á sviði skógræktarmála, líkt og verið hefur undanfarin 105 ár, en stofnunin Skógrækt ríkisins var stofnuð árið 1907.

Nefndin leggur því til að það verði áfram skilgreint í skógræktarlögum að Skógrækt ríkisins sé ríkisstofnun á sviði skógræktarmála.

Mikilvægt er að lögin veiti leiðsögn um hlutverk og markmið stofnunarinnar og leggur nefndin til að starfi Skógræktar ríkisins séu sett þessi meginmarkmið:

1. að vernda, friða og rækta skóga og skógarleifar, sem eru í landinu
2. að stuðla að ræktun nýrra skóga og endurheimt skógarvistkerfa
3. að hafa umsjón með Þjóðskógunum og skógum á öðru landi ríkisins, nema annað sé til tekið
4. að leiðbeina um meðferð skóga og annað það, sem að skógrækt lýtur.
5. að stuðla að framþróun skógræktar, m.a. með því að stunda rannsóknir og afla og miðla alhliða þekkingu um skógarauðlindir landsins og nýtingu þeirra
6. að veita stjórnvöldum, hagsmunaaðilum og almenningi ráðgjöf og þjónustu um skóga í landinu og meðferð þeirra
7. að halda yfirlit yfir stöðu og ástand skóga landsins fyrir hönd stjórnvalda og birta í Skógaskrá.
8. að hafa umsjón með gerð Landsáætlunar í skógrækt
9. að veita ráðgjöf um og hafa eftirlit með áætlunum og framkvæmdum í skógrækt í landinu
10. að vinna að öðrum skógræktarstörfum samkvæmt lögum þessum

Til að ná þessum markmiðum mun stofnunin í vissum tilvikum þurfa að taka stjórnvaldsákvæðanir, t.d. um afléttingu verndar af skógi. Um slíkar ákvæðanir og málsmeðferð um töku þeirra, þ.m.t. andmælarétt, gilda ákvæði stjórnarsýslulaga sé ekki annað ákveðið í lögum. Ákvæðanirnar eru kærarlegar til ráðherra og fer einnig samkvæmt stjórnarsýslulögum um aðild, kærufresti og annað er lítur að kæru. Einnig vill nefndin leggja til að skoðað verði við gerð lagafrumvarpsins, hvort nýstofnuð úrskurðarnefnd um umhverfis- og auðlindamál gæti verið heppilegur aðili til að úrskurða í ágreiningsefnum sem kunna að rísa á grundvelli skógræktarlaga.

Mikilvægt er að ný lög um skógrækt kveði á um virk úrræði til handa Skógræktar ríkisins svo stofnunin geti fylgt eftir þeim ákvörðunum sem henni verður gert að taka. Því er lagt til að skoðað verði sérstaklega hvort rétt sé að heimila stofnuninni að leggja á dagsektir í ákveðnum tilfellum. Einnig er nauðsynlegt að skoða hvort kveða eigi á um refsingar vegna brota á lögum.

Í núverandi lögum er fjallað sérstaklega um staðsetningu höfuðstöðva stofnunarinnar á Egilsstöðum, að titill forstöðumanns sé skógræktarstjóri og menntunarkröfur til hans. Nefndin gerir ekki tillögu um breytingu á staðsetningu höfuðstöðva né titlinum skógræktarstjóri, Hins vegar hefur innan nefndarinnar verið rætt hvort eðlilegt sé að gera þá kröfu að skógræktarstjóri skuli vera skógræðingur að mennt. Hugsanlega mætti taka fram að skógræktarstjóri skuli hafa

menntun og/eða þekkingu á skógræktarmálum. Sumir nefndarmenn hafa einnig talað fyrir því sjónarmiði að einungis skuli farið fram á háskólamenntun og reynslu sem nýtist í starfi.

Rannsóknir og þekkingaröflun eru mikilvægur þáttur skógræktarstarfsins. Jafnframt er mikilvægt að stofnunin hafi getu til að hafa yfirsýn og veita ráðgjöf um nýtingu skógarauðlindarinnar á vísindalegum grunni. Stofnunin hefur rekið sérstaka einingu í þessum tilgangi - Rannsóknastöð skógræktar á Mógilsá - en stöðin var byggð fyrir gjöf norsku þjóðarinnar á sínum tíma. Nefndin telur þetta afar mikilvægan þátt í starfsemi Skógræktar ríkisins. Vísindaleg þekkingaröflun er hornsteinn sem allt skógræktarstarf í landinu byggir á og jafnframt mikilvæg upplýsingaveita til stjórnvalda um útbreiðslu og ástand skóga landsins s.s. hvað varðar kolefnisbindingu, viðarvöxt, þekju ofl. Ýmsar aðrar stofnanir, ekki síst háskólar, hafa á undanförunum árum komið að skógræktarrannsóknum, en þá gjarnan í samstarfi við Mógilsá. Mikilvægt er að hjá Skógrækt ríkisins sé miðstöð þessara rannsókna til að tryggja yfirsýn og aðgengi þessa fyrir stjórnvöld og hagsmunaaðila.

Lögin þurfa jafnframt að veita Skógrækt ríkisins heimildir til að veita stuðning til skógræktar svo og að geta leigt lönd, en víða eru í gildi leigusamningar til langs tíma.

Skógrækt ríkisins hefur umsjón með þjóðskógunum og eðlilegt er að svo verði áfram (sjá kafla 7.2).

Auk tölusettu punktanna hér að ofan leggur nefndin því til að málsgreinar í eftirfarandi anda verði í nýjum skógræktarlögum:

- Skógrækt ríkisins er ríkisstofnun á sviði skógræktarmála.
- Skógrækt ríkisins er heimilt að veita stuðning til verndar, friðunar og ræktunar skóga skv. markmiðum 1. gr.
- Skógrækt ríkisins er heimilt að leigja öðrum lönd, fasteignir og önnur réttindi í þjóðskógum svo fremi að það brjóti ekki í bága við markmið stofnunarinnar skv. 1. gr.
- Skógrækt ríkisins rekur miðstöð rannsókna og vöktunar í skógrækt.
- Skógrækt ríkisins hefur umsjón með þjóðskógunum. Skógrækt ríkisins ber eignarlega ábyrgð á þjóðskógunum fyrir hönd ríkissjóðs, greiðir af þeim opinber gjöld og fær til umráða allar tekjur af þeim.

Í núverandi skógræktarlögum er heimild til setningar reglugerðar um störf og starfssvið skógræktarstjóra og skógarvarða stofnunarinnar. Nefndin leggur til að þessu verði breytt þannig að reglugerðarheimild verði til að ákvarða starfsemi stofnunarinnar Skógræktar ríkisins

6.2. Félög á sviði skógræktar

Sk. þáttökunálganir (e: participatory approach) við hverskonar landnýtingu þ.m.t. skógrækt, hafa rutt sér mjög til rúms undanfarin ár. Nefndin vill leggja áherslu á þá hugmyndafræði, sem snýst um að unnið sé með hagsmunaaðilum, eigendum, áhugafólki og íbúum viðkomandi svæða og byggt á þeim hugmyndum sem þeir hafa.

Hugsjónin um að endurheimta glötuð landgæði hefur verið öflugur liðsmaður íslenskrar skógræktar um langan tíma. Almennings og félagasamtök hafa verið virkir þátttakendur í skógræktarstarfinu, bæði hvað varðar ákvarðanatöku og beinar framkvæmdir. Nefndin telur þetta mikilvægan styrkleika skógræktarstarfsins í landinu, sem nauðsynlegt er að haldi áfram og styrkist. Slík aðkoma almennings eykur mjög samstöðu um skógræktarstarfið, gefur möguleika á hverskonar samráði og margfaldar afköst og árangur. Mikill hluti þeirra einstaklinga sem stunda skógrækt eru innan vébanda skógræktarféлага.

Í núgildandi skógræktarlögum er sérstaklega fjallað um Skógræktarfélag Íslands. Ekki er sjálfgefið að frjálsra félagasamtaka eins og skógræktarféлага sé getið í lögum um skógrækt. Sama gildir um landssamband þeirra Skógræktarfélag Íslands. Þó eru þetta afar mikilvægir þátttakendur í skógræktarstarfinu í landinu. Þessi félög starfa í mikilli nálægð við almenning og margir þeir skógar til yndis og útivistar sem mest eru sóttir af almenningi eru orðnir til af framsýni og frumkvæði skógræktarféлага og eru í umhirðu og undir umsýslu þeirra.

Á undanförunum árum hafa fleiri félagasamtök beitt sér fyrir skógrækt og tekið að sér verkefni á því sviði. Meginvettvangur þeirra er talsvert annar en skógræktarfélaganna en þau gegna engu að síður mikilvægum hlutverkum.

Nefndin telur mikilvægt að áfram sé fjallað um hlutverk frjálsra félagasamtaka í landinu sem hafi málefni skógræktar á sinni stefnuskrá. Slíkt endurspegli hina sögulegu staðreynd um mikilvægi skógræktarféлага við eflingu og uppbyggingu skógræktar í landinu á síðustu öld. Jafnframt er það í anda þess að bæta skógræktarstarfið í landinu ef samtök áhugafólks hafa beina aðkomu og hlutverk í því.

Framsetning þessa í lögum gæti verið í eftirfarandi anda: Skógræktarfélag og samtök þeirra, ásamt öðrum frjálsum félagasamtökum sem hafa málefni skógræktar á sinni stefnuskrá gegna mikilvægu hlutverki í skógræktarstarfi landsmanna. Mikilvægt er að frjáls félagasamtök með skógrækt sem markmið starfi í landinu og er stjórnvöldum heimilt að hvetja og styrkja stofnun og starfsemi slíkra samtaka.

6.3. Skógræktaráætlanir

6.3.1. Landsáætlun í skógrækt

Nefndin leggur til að það verði bundið í skógræktarlög að stjórnvöld semji og setji fram reglulega stefnumótandi áætlun í skógræktarmálum sem kallast "Landsáætlun í skógrækt". Ráðherra skógarmála, að höfðu samráði við Skógrækt ríkisins, skal láta vinna slíka áætlun í skógrækt fyrir landið allt. Skal áætlunin marka stefnu og útfæra markmið stjórnvalda í skógræktarmálum á

landsvísu og vera vettvangur til að samræma aðgerðir stjórnvalda á þessu sviði. Alþjóðlega eru slíkar áætlanir algengar, sk. National Forestry Programs ⁸.

Slíkt ákvæði er ekki í núverandi skógræktarlögum og er þetta því nýjung hér á landi. Telur nefndin að slík áætlun verði til þess að gera skógræktarstarfið markvissara með því að til verði samræmd á einum stað stefnumótun og markmiðssetning skógræktarmála. Jafnframt skapi slík áætlanagerð umgjörð fyrir samráð þeirra aðila sem að skógræktarmálum vinna svo og vettvangur fyrir samráð við hverja þá sem láta sig skógarmál varða.

Margt knýr á um slíka áætlanagerð. Slík áætlun verður tæki til að framkvæma og endurnýja stefnumótun í skógræktarmálum. Jafnframt getur slík áætlun orðið gagnlegt innlegg við gerð Landskipulagsstefnu stjórnvalda. Landsáætlun í skógrækt færi í gegnum umhverfismat áætlana. Áætlunin mun jafnframt leggja línur um fjárþörf skógræktar á tímabilinu.

Leggur nefndin til að áætlunin nái til 8 ára í senn og skuli hún ná til landsins alls og allrar skógræktar. Gera má ráð fyrir að það taki töluverðan tíma að vinna slíka áætlun og því telur nefndin heppilegt að miða við átta ára gildistíma. Áætlunin þarf jafnframt að geta orðið lifandi stjórnþæki þannig að inná hana færist reglulega þær skógræktarframkvæmdir sem eru í landinu. Þannig verði leitast við að með Landsáætlun í skógrækt hafi stjórnvöld ávallt yfirsýn yfir skógræktarstarfið í landinu og hafi aðgengilegar upplýsingar um stefnu í málaflokknum.

Skógrækt ríkisins bæri ábyrgð á að vinna landsáætlun í skógrækt, en jafnframt er mikilvægt að víðtækt samráð sé haft við gerð slíkrar áætlunar. Er það eitt markmið landsáætlunar í skógrækt að verða vettvangur samráðs um framkvæmd skógræktarmála. Því er lagt til að nokkrum hópi aðila verði formlega ætlað að eiga aðild að samningu hennar og að ráðherra skipi framkvæmdanefnd um gerð Landsáætlunar í skógrækt. Nefndin myndi starfa að staðaldri. Þar er eðlilegt að séu allir helstu fulltrúar skógræktarstarfsins í landinu og fulltrúar skipulagsyfirvalda, svo og þeir aðrir sem ráðherra telur mikilvægt að komi að þessari vinnu.

Nefndin leggur því til að eftirfarandi efnisatriði verði í nýjum skógræktarlögum varðandi Landsáætlun í skógrækt:

- Umhverfisráðherra, í samráði við Skógrækt ríkisins, skal láta vinna landsáætlun í skógrækt til 8 ára í senn.
- Umhverfisráðherra skipar framkvæmdanefnd um gerð landsáætlunar í skógrækt, þar sem skulu sitja fulltrúar skógræktarstarfsins í landinu, fulltrúar skipulagsyfirvalda svo og hverjir þeir aðrir sem ráðherra telur mikilvægt.
- Áætlunin skal staðfest og gefin út af ráðherra.

Við þessa grein leggur nefndin til að sé reglugerðarákvæði sem getur ákveðið frekar um gerð og inntak Landsáætlunar í skógrækt. Sú reglugerðarheimild sé sameiginleg með liðum 6.2, 9.1. og 9.2 (sk. Skógræktarreglugerð).

⁸ Sjá td. leiðbeiningar Matvæla og landbúnaðarstofnunar Sp um slíkar áætlanir: <http://www.fao.org/forestry/nfp/en/> og eins finnsku áætlunina Finland National Forestry Program <http://www.mmm.fi/en/index/frontpage/forests/nfp.html>

6.3.2. Svæðisbundnar skógræktaráætlanir

Mikilvægt er jafnframt fyrir skógræktarstarfið að unnar séu svæðisbundnar áætlanir eftir þörfum. Dæmi um slíkar áætlanir eru til dæmis um Hekluskága og landshlutaverkefni í skógrækt. Slíkar áætlanir skulu síðan verða hluti af Landsáætlun í skógrækt sbr. líð 6.3.1.

7. SKÓGAR LANDSINS

7.1. Skógaskrá

Nefndin leggur til að það verði lögbundið hlutverk Skógræktar ríkisins að halda gagnagrunn með skrá yfir alla skóga landsins. Þar sé að finna á hverjum tíma stöðu og ástand skógarauðlindarinnar.

Skógar landsins skiptast í misstór skóglendi í öllum landshlutum með fjölbreyttu eignarhaldi. Skógrækt er í eðli sínu langtíma viðfangsefni. Skógræktarlög þurfa því að tryggja skógum vernd og stöðu með varanleg markmið. Algengt er að lönd haldi slíka skrá yfir það sem kallast á ensku “permanent forest estate”. Jafnframt er mikilvægt er að stjórnvöld hafi yfirsýn yfir stöðu og ástand skóga landsins og geti miðlað til þeirra sem áhuga hafa á. Í aðgengilegum gagnagrunni yfir skóga landsins verði til dæmis upplýsingar sem hafa með að gera eignarhald, kolefnisbindingu, rúmtak viðar, skógarskaða o.fl..

Undanfarin ár hefur orðið bylting í hverskonar landupplýsingakerfum og gagnagrunnum tengdum þeim. Því er utanumhald landupplýsinga mun einfaldari en áður. Jafnframt bendir nefndin á, að undanfarin ár hefur Skógrækt ríkisins verið að byggja upp sk. Íslenska skógarúttekt. Þar fer fram skipulögð og umfangsmikil gagnasöfnun um útbreiðslu og ástand skóga landsins. Slíkar skráningar eru jafnframt algengar í nágrannaríkjum okkar⁹. Þar er því góður grunnur að væntanlegri skógaskrá. Skógaskráin inniheldur að lágmarki upplýsingar um staðsetningu skóga, ytri mörk þeirra, trjátegundir, flatarmál og eignarhald. Skráin yrði grunnur fyrir söfnun fjölmargra annarra skógfræðilegra og líffræðilegra gagna eftir því sem nauðsynlegt er, s.s. vegna kolefnisbindingar og ráðgjafar um nýtingu.

Skógrækt ríkisins skal halda skrána. Stofnunin skal hafa samráð við einstaka skógareigendur, Landshlutaverkefni í skógrækt, Skógræktarfélag Íslands og aðra hlutaðeigandi aðila við að afla gagna fyrir skrána. Stofnunin skal uppfæra skrána reglulega og birta helstu gögn úr skránni árlega.

Skráin verður jafnframt mikilvægt tæki fyrir sveitarfélög við uppfærslur á aðalskipulögum, en þá er á einum stað hægt að nálgast upplýsingar um skóga innan lögsögu viðkomandi sveitarfélags. Um leið verða þó settar reglur um meðferð gagna í skránni út frá sjónarmiðum persónuverndar.

⁹ Svo sem „Skogstaxeringen“ í Noregi og Svíþjóð.

Mikilvægt er að Skógrækt ríkisins hafi heimild til að mæla skóga óháð eignarhaldi. Hverskonar breytingar á skóginum væru hins vegar háðar leyfi skógareigenda.

Nefndin leggur því fram eftirfarandi tillögu um Skógaskrá: Skógrækt ríkisins heldur skógaskrá yfir alla ræktaða skóga landsins, náttúruskóga og kjarr. Skal skráin innihalda að lágmarki upplýsingar um staðsetningu skóga, ytri mörk þeirra, flatarmál, eignarhald og trjategundir. Skráin skal vera uppfærð að lágmarki á fimm ára fresti og gerð öllum aðgengileg skv. reglum er varða persónuvernd.

7.2. Skóglendi í eigu eða umsjón Skógræktar ríkisins

7.2.1. Þjóðskógar

Nefndin leggur til að innleitt verði hugtakið Þjóðskógar yfir þau lönd og skóga sem eru í eigu ríkisins og Skógrækt ríkisins hefur verið falin umsjón með. Á þessum löndum er að jafnaði markmiðið að vinna að skógvernd og/eða skógrækt og Skógrækt ríkisins því falin umsjón með þeim. Sambærileg svæði í öðrum löndum eru t.d. National Forests í Bandaríkjunum¹⁰.

Merking þessa hugtaks er fyrst og fremst að skapa þjált vinnuheiti yfir þessi svæði sem dregur fram að þessi svæði eru sameign þjóðarinnar og það sem þar fer fram skal gert í hennar þágu. Þetta er mun þjálla og merkingarþetra heiti en t.d. „ríkisskógar“ eða „skógar Skógræktar ríkisins“.

Flestir þjóðskóganna urðu til við það að Skógrækt ríkisins eignaðist land í þeim tilgangi að friða og vernda leifar birkiskóga. Aðrir voru upphaflega skóglaus lönd sem fengin voru sérstaklega til að rækta nýja skóga eða sem tilraunasvæði. Sum þessara svæða voru gjafir til Skógræktar ríkisins og ætluðust gefendurnir oftast til þess að skógur yrði þar ræktaður. Flestir þjóðskóganna eru á fyrrverandi bújörðum eða jarðarpörtum. Þegar um heilar jarðir er að ræða þá telst öll jörðin vera þjóðskógur þó svo að hluti hennar henti ekki til skógræktar eða kunni að liggja ofan skógarmarka.

Sumir þjóðskógar eru jafnframt flokkaðir sem annað. Þeir eru:

Ásbyrgi – í eigu Skógræktar ríkisins en jafnframt innan Vatnajökulsþjóðgarðs

Skógarnir á Þingvöllum – í umsjá Skógræktar ríkisins skv. samningi við Þingvallapjóðgarð

Vatnshornsskógur í Skorradal – í eigu Skógræktar ríkisins en jafnframt friðlýstur sem friðland

Þórsmörk og Goðaland – Þjóðlenda í umsjá Skógræktar ríkisins

Vikrarnir í Þjórsárdal – Þjóðlenda í umsjá Skógræktar ríkisins

Í öllum nágrannalöndum okkar, og reyndar flestum löndum heims, er hluti skóganna sameign hvernar þjóðar. Eignarhald er oftast þannig háttað að ríkisstofnun á sviði skógræktar hefur umsjón með þeim. Þar sem fyrirtækjaform, gjarnan opinber hlutafélög, er á rekstri slíkra skóga,

¹⁰ Sjá hér <http://www.fs.fed.us/> og einnig hér http://en.wikipedia.org/wiki/United_States_National_Forest

svo sem í Svíþjóð og á Írlandi, hefur ríkið ekki selt hlut sinn. Í mörgum löndum á ríkið mjög stóran hluta skóganna. Ástæður sem gefnar eru upp fyrir því að ríkið eigi skóga snúast fyrst og fremst um timburöryggi, náttúruvernd og aðgengi almennings að skógum til útivistar.

Líkt og Ísland urðu flest lönd Vestur-Evrópu nánast skóglaus á tímabili og hófu flest að endurreisa skóga á ný á 19. öld eða snemma á þeirri 20. Var það gert með því að ríkið eignaðist land og lét rækta þar skóg. Það var svo ekki fyrr en vel var liðið á 20. öld að þessi ríki hófu að bjóða landeigendum styrki til skógræktar. Vegna þessarar sögu eru ríkisskógar í flestum nágrannalanda okkar bæði eldri og stærri en skógar í einkaeigu. Þeir eru þar með mikilvægustu uppsprettur timburs, mikilvægastir til verndar skógarvistkerfa og meðal mest sóttu útivistarsvæða þessara landa.

Þjóðskógar Íslands eru sömuleiðis margir meðal fjölsóttustu útivistarsvæða landsins og má þar nefna Hallormsstaðaskóg, Vaglaskóg, Þórsmörk og Ásbyrgi sem dæmi. Þótt almannaréttur sé hér lögleiddur þýðir það ekki að öllum almenningi finnist þægilegt að fara um skóga í einkaeigu, auk þess sem aðstaða á borð við göngustíga og áningarstaði er allt að því nauðsynleg til þess að skógar nýtist sem flestum til útivistar. Uppbygging og viðhald slíkrar aðstöðu er ekki á færi flestra einkaaðila sem eiga skóga. Það eru því annars vegar þjóðskógarnir og hins vegar skógar skógræktarféлага, sem helst eru opnir almenningi til útivistar hér á landi.

Þjóðskógar Íslands eru einnig eldri en flestir skógar í einkaeigu og gegna því mikilvægu hlutverki í þróun á viðarnytjum, uppbyggingu fyrstu anga af úrvinnsluþætti og markaðssetningu skógarafurða. Verður þetta meðal mikilvægustu hlutverka þjóðskóganna á komandi áratugum.

Nefndin leggur til að lögin fjalli um þjóðskóga á eftirfarandi hátt og komi það til viðbótar því þar sem fjallað er sérstaklega um Skógrækt ríkisins: Lönd þau sem ríkið á og Skógrækt ríkisins hefur til umráða kallast þjóðskógar og skulu þeir reknir í þágu þjóðarinnar með fjölbreytt markmið að leiðarljósi. Meðal þeirra markmiða eru uppbygging fjölbreyttrar vistkerfisþjónustu, sjálfbær framleiðsla skógarafurða, þróun aðferða við nytjar, þróun markaða fyrir skógarafurðir, útivist almennings, rannsóknir og fjölþætt verndarmarkmið. Land í eigu annarra en ríkisins getur orðið þjóðskógur skv. sérstökum umsjónarsamningi við Skógrækt ríkisins.

7.2.2. Önnur skógræktarsvæði í umsjón Skógræktar ríkisins

Skógrækt ríkisins á eða hefur umsjón með löndum sem ekki flokkast sem þjóðskógar. Er þar annars vegar um að ræða lönd í einkaeigu sem Skógrækt ríkisins hefur af ýmsum ástæðum fengið umsjón með. Má þar nefna Eiðaskóg, Hreðavatn og Mosfell sem dæmi. Það getur hentað fyrir starfsemi Skógræktar ríkisins að hafa umsjón með landi í eigu annarra, t.d. til að nota undir tilraunir, og því er gert ráð fyrir að þessi möguleiki verði áfram fyrir hendi. Gert er ráð fyrir að þessi svæði geti flokkast sem þjóðskógar ef sérstakur samningur þar að lútandi er gerður við eigendur.

Hins vegar eru lönd sem Skógrækt ríkisins á en eru í umsjá annarra. Má þar nefna Gufuskálaland á Snæfellsnesi, sem er í umsjá Umhverfisstofnunar, þrjár jarðir í umsjá skógræktarféлага og

frístundalóðir á nokkrum stöðum. Þau lönd flokkast ekki sem þjóðskógar nema að um það sé gerður sérstakur samningur.

Loks er gert ráð fyrir því að lönd í eigu annarra en ríkisins geti orðið þjóðskógar skv. sérstökum samningi við Skógrækt ríkisins. Ekki er nauðsynlegt að slíkt feli í sér að Skógrækt ríkisins taki að sér alla umsjón með viðkomandi svæði, en stofnunin gegnir þó a.m.k. eftirlitshlutverki og tekur þátt í ákvörðunum um meðferð svæðisins.

8. VERND OG FRIÐUN SKÓGA

8.1 Vernd skóga og kjarrs

Frá landnámi eyddist nánast allur skógur landsins og er skógarþekja enn mjög lítil. Eitt meginmarkmið skógræktarlaga hefur verið að tryggja skógum og skógarleifum landsins almenna vernd. Í núgildandi skógræktarlögum eru ítarleg ákvæði um vernd skóga og annars trjákennds gróðurs. Leggur nefndin til að þessum ákvæðum verði haldið í nýjum skógræktarlögum með það megininntak að allur skógur og kjarr njóti almennrar verndar og að óheimilt sé að eyða skógi varanlega. Séu hins vegar ríkir almannahagsmunir getur skógræktarstjóri veitt undanþágu frá þessu ákvæði, en þá með skilyrðum. Hins vegar er ýmislegt í lagatextanum frá 1955 varðandi þessi mál sem þarfnast uppfærslu og leggur nefndin því til nokkuð breytta framsetningu þessara almennu verndarákvæða.

Vernd skóga felst einkum í því að nýting þeirra sé þannig háttáð að þeir eyðist ekki varanlega, að þeir geti endurnýjað sig náttúrulega þegar tímabært er eða að þeir séu endurnýjaðir strax í kjölfarið. Nýting á birkiskógum Íslands, sem taldir eru hafa þakið 25-40% af landinu við landnám, hefur breyst mikið. Sögulega vóg þyngst kjarrbruni og síðan sinubruni til að skapa beutiland og viðhalda því, felling skógar til kolagerðar og eldiviðar og beit í skóglendi og nýting birkilims sem fóður. Sú nýting ein og sér eyddi þó ekki skógunum varanlega. Beit búfjár, einkum sauðfjár, kom oft í veg fyrir að skógar gætu endurnýjað sig, hvort heldur sem var eftir aðra nýtingu eða þegar skógar voru að falla úr elli og þurftu endurnýjunar við. Það álag er jafnframt enn veigamesta hindrunin á útbreiðslu birkiskóga og kjarrs. Þótt skógareyðing sé minni ógn við núverandi aðstæður, er engu að síður rík ástæða til að hafa áfram almenn ákvæði í lögum til verndar skóglendi. Einnig er vert að hafa í huga að ýmsar aðstæður landnýtingar geta breyst t.d. fjölgun sauðfjár eða aukin aðsókn í að byggja í skóglendi. Ekki er víst að alltaf verði hægt að vernda þá skóga sem fyrir eru og því þarf að gera ráð fyrir útbreiðsluaukningu sem hluta af verndaraðgerðum.

Allar innlendar trjá- og runnategundir eru tiltölulega skammlífar og þurfa að endurnýja sig á fresti sem oftast mælist í áratugum frekar en öldum. Því er mikilvægt að hverju sinni séu í landslaginu skógar á mismunandi aldurskeiðum.

Þrátt fyrir að skógar njóti almennrar verndar geta komið upp tilvik þar sem almannahagur krefst þess að skógur skuli víkja. Leggur nefndin því til að skógræktarstjóra sé fært það vald að veita

undanþágur frá þessu almenna verndarákvæði. Skal hann þá skilyrða leyfið þannig að sá sem eyðir skóginum skuli standa straum að ræktun skógar í stað þess sem er eytt innan tveggja ára.

Jafnframt er eðlilegt að skógareigandi eigi rétt á skaðabótum ef skógur er skemmdur svo sem vegna framkvæmda eða beitar í óleyfi.

Tillögur nefndarinnar um efnislega framsetningu í lögum um þennan kafla eru: Óheimilt er að eyða skógi eða kjarri nema með leyfi skógræktarstjóra. Er leyfið háð því að fullnægjandi ráðstafanir séu gerðar til endurnýjunar skógarins á sama stað eða til ræktunar skógar á jafn stóru svæði annars staðar. Séu til þess gild rök sem snerta almannahag eða mikilvæga verndarhagsmuni getur skógræktarstjóri synjað um leyfi til skógareyðingar þrátt fyrir að ofangreind skilyrði hafi verið uppfyllt.

Sá sem eyða þarf skógi ber ábyrgð á að endurnýja hann eða rækta sambærilegan skóg á öðrum stað á eigin kostnað.

8.2 Búfjárbæit

Í nógildandi skógræktarlögum er mikil umfjöllun um viðbrögð við þeim landnýtingarárekstrum sem geta orðið á milli skógverndar og skógræktar annars vegar og beitar hins vegar. Lausnir á þeim árekstrum hafa oftast falið í sér 1) aðskilnað skógverndar- og skógræktarsvæða frá bithögum með girðingum og 2) smölun á búfé út úr þeim girðingum, hvort tveggja oftast á ábyrgð og kostnað skógareigandans. Nefndin telur það ótækt að eigendur búfjár beri í raun enga ábyrgð á sínu fé og því tjóni sem það kann að valda á skógum og skógrækt og að eigandi/umráðamaður skógræktarinnar sé réttláus gagnvart ágangi að hálfu annars aðila sem er í hans óþökk. Nefndin leggur það því til að í nýjum skógræktarlögum verði ákvæði sem reyni að snúa þessu við þegar um er að ræða svæði sem hafa verið skilgreind í skipulagi sem skógar eða skógræktarsvæði. Lagt er til að um þau svæði gildi sú regla að óheimilt sé að beita þar búfé nema að fengnu leyfi viðkomandi skógareigenda. Áður en skógareigandi veitir leyfi sitt er honum skylt að leita álits skógræktarstjóra sem eftir aðstæðum getur synjað um leyfi.

Frá því að nógildandi skógræktarlög voru sett 1955 hefur vetrararbeit í skóglendi nánast horfið. Sumararbeit jókst hins vegar verulega til ársins 1975 en dróst síðan saman um helming til ársins 1990. Síðan hefur hún haldist svipuð. Það er því enn þörf á ákvæðum í skógræktarlögum sem taka á búfjárbæit.

Tillögur nefndarinnar um inntak nýrra laga eru því eftirfarandi:

-Óheimilt er að beita búfé á svæðum, sem hafa verði skilgreind í skipulagi sem skógræktarsvæði, nema með leyfi viðkomandi skógareigenda og að fengnu áliti skógræktarstjóra.

-Sé búfé á beit í skógi eða kjarri í leyfisleysi getur skógareigandi krafist þess að viðkomandi sveitarfélag smali skóginn og skal það þá gert. Verður féð síðan greint til eigenda og afhent þeim. Verður eigendum fjárens gert að kosta smölunina hlutfallslega eftir fjölda fjár.

-Í skógum þeim og kjarrlöndum, sem í afréttum liggja eða fjarri búfjárhögum, er öll beit bönnuð frá 1. nóvember til 1. júní.

-Nú hagar svo til á einstökum landsvæðum, að skógarkjarr eða annar gróður skóglendis er í sýnilegri hættu sökum óhóflegrar beitar að dómi skógræktarstjóra, og er skógræktarstjóra þá heimilt að banna eða takmarka beit á skóginn eða kjarrið um lengri eða skemmri tíma.

8.3. Sérstök friðun trjáa og skóga

Ákvæðin tré, lundir og skógar geta haft sérstakt gildi fyrir samfélagið af ýmsum ástæðum. Leggur nefndin til að ráðherra verði heimilt að friða sérstaklega einstök tré, lundi eða skóga sem hafi sérstakt gildi. Geta það verið félagslegir, menningarsögulegir, umhverfislegir eða líffræðilegir þættir sem valda því að ástæða getur þótt að friða tré, lundi eða skóga sérstaklega. Með þessu ákvæði er lagt til að á grunni skógræktarlaga geti stjórnvöld friðað ákvæðin tré, lundi eða skóga.

Það geta verið stök tré sem geta haft sérstaka sögulega þýðingu. Dæmi um það gæti verið silfurreynirinn við Aðalstræti sem Schierbeck landlæknir gróðursetti árið 1884 og er elsta tré Reykjavíkur eða "hríslan" úr ljóði Páls Ólafssonar "Hríslan og lækurinn" í Hallormsstaðaskógi. Einnig gæti þetta ákvæði átt við tré með einstöku erfðaefti sem sérstök ástæða væri talin að friða.

Þessu ákvæði gæti einnig verið beitt á einstaka trjálundi eða skóga sem ástæða þætti að nytu slíkrar sérstakrar verndar, en ættu ekki heima í hefðbundnum friðlýsingum á grundvelli náttúruverndarlaga. Dæmi um slík svæði gætu verið Skrúður í Dýrafirði, Mörkin á Hallormsstað eða Hólavallakirkjugarður¹¹, sem hafa fyrst og fremst ræktunarlegt og/eða sögulegt gildi en ekki náttúruverndargildi sem slík.

Þetta ákvæði skal einnig ná til stærri svæða sem sérstök ástæða þætti að veita slíka stöðu og friða. Það gætu verið svæði sem hefðu sérstakt gildi til útivistar fyrir almenning. Dæmi um slík svæði væru til dæmis Heiðmörk, Öskjuhlíð og Kjarnaskógur. Hefur nefndin m.a. litið til þeirra þátta sem lagðir voru til grundvallar þegar norsk stjórnvöld friðuðu nýlega útivistarskóga í kringum byggðina við Oslófjörð, Oslomarka¹². Svæðið Oslomarka var friðað með sérlögum sem náttúru- og útivistarsvæði með sérstökum ákvæðum um að hagsmunir náttúru og útivistar almennings hafi þar forgang.

Nefndin telur að framkvæmd þessa ákvæðis væri best komið með að Skógrækt ríkisins starfræki sk. friðunarnefnd. Í nefndinni sætu þrír fastafulltrúar; einn frá Skógrækt ríkisins, einn frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga og einn frá Skógræktarfélagi Íslands. Þeim bæri síðan að kalla til samstarfs einn eða fleiri aðila til að vinna við einstök friðunarverkefni. Í öllum tilvikum yrði þar um að ræða fulltrúa viðkomandi sveitarfélags og eigendur trjáanna/skóganna en síðan eftir

¹¹ Hólavallakirkjugarður var tilnefndur til umhverfsverðlauna Norðurlandaráðs 2005.

¹² Upplýsingar um friðun útivistarskóganna í Oslomarka í Noregi.

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/dok/regpubl/otprp/2008-2009/otprp-nr-23-2008-2009-.html?id=541061>

atvikum sérstaka hagsmunaaðila s.s. útvistarfélög, skógræktar- eða garðyrkjufélög eða sérfræðinga. Nefndin getur tekið upp mál sjálf eða fengið sendar rökstuddar ábendingar.

Hver friðunaraðgerð skal fela í sér rökstudda greinargerð fyrir ástæðum hennar og síðan sérstakar reglur fyrir meðferð viðkomandi fyrirbæris. Friðunin myndi eðlilega þurfa að byggja á samþykki viðkomandi eiganda.

Nefndin legði tillögur sínar fyrir ráðherra sem síðan tæki afstöðu til þeirra og gæfi síðan út. Jafnframt er mikilvægt að um þetta ákvæði laganna séu settar skýrar og leiðbeinandi reglur.

Tillögur nefndarinnar um þennan kafla laganna eru því svohljóðandi:

-Umhverfisráðherra getur, að fengnu áliti Skógræktar ríkisins, friðað einstök tré, trjálundi eða skóga.

-Skógrækt ríkisins undirbýr friðunina og starfrækir í því skyni nefnd sem í sitja þrjár fastafulltrúar, frá Skógrækt ríkisins, Sambandi íslenskra sveitarfélaga og Skógræktarfélagi Íslands. Til viðbótar kalla þeir til 1-3 fulltrúa hlutaðeigandi aðila, eftir eðli og umfangi hvers friðunarverkefnis. Nefndin útbýr friðunarskilmála þar sem fjallað er um vernd, meðferð, mögulegar aðgerðir og skyldur aðila. Friðunin tekur gildi þegar ráðherra staðfestir skilmálana með undirskrift og er hún ígildi reglugerðar.

-Friðun skv. þessari grein er háð samþykki eigenda viðkomandi trjáa, lunda eða skóga og viðkomandi sveitarfélags.

-Skógrækt ríkisins heldur skrá yfir friðuð tré, lundi og skóga skv. ákvæði þessu.

9. RÆKTUN OG SJÁLFBÆR NÝTING SKÓGA

9.1. Ræktunaráætlun

Eitt meginmarkmið skógræktarlaga er að stuðla að aukinni útbreiðslu skóga og uppbyggingu skógarauðlindar í landinu. Það er mikilvægur þáttur skógræktarstarfsins að velja og skipuleggja ný svæði fyrir ræktun. Nefndin telur mikilvægt að lögin veiti leiðsögn um skilgreint vinnulag þegar ný svæði eru tekin til skógræktar. Það á að stuðla að skilvirku fyrirkomulagi, ekki síst fyrir skipulagsyfirvöld heima í héraði. Einnig telur nefndin mikilvægt að einn aðili hafi fh. stjórnvalda formlega yfirsýn yfir öll ný skógræktarsvæði landsins á hverjum tíma.

Ræktunaráætlun, á grunni skilgreinds vinnulags, er fyrst og fremst ráðgjöf frá skógfræðingi til skógræktanda. Ráðgjöfin snýst um hvar og hvernig best sé að rækta skóginn til að ná settum markmiðum. Fjallað getur verið um landval, þ.m.t. að sleppa ákveðnum svæðum (t.d. vegna verndarsjónarmiða), undirbúningsaðgerðir, tegundaval og umhirðu á fyrstu árum skógræktar s.s. áburðargjöf. Undirbúningur að gerð ræktunaráætlunar felur í sér gróðurkortlagningu, greiningu á landslagsþáttum s.s. halla, jarðvegsdýpt og undirlagi jarðvegs, kortlagningu úrtaka s.s.

verndarsvæða og svæða sem ekki henta til skógræktar, staðsetningu marka svæðisins og flatarmálmælingar.

Nefndin leggur til, að almenna reglan verði sú, að unnin verði ræktunaráætlun fyrir öll ný skógræktarsvæði á landinu, óháð markmiðum. Skógrækt ríkisins beri ábyrgð á því að slíkar áætlanir liggi fyrir í upphafi framkvæmda. Stofnunin kalli eftir slíkum áætlunum fyrir hvert ár.

Leggur nefndin því til að hlutverk Skógræktar ríkisins við þennan lið verði:

1. Að gefa út og uppfæra reglulega, faglega leiðbeinandi reglur um það hvað ræktunaráætlanir skuli innihalda (good practice guidelines). Til er leiðsögn um slík viðmið – „Skógrækt í sátt við umhverfið¹³“ – sem nefndin leggur til að verði endurskoðuð og höfð til hliðsjónar.
2. Að kalla saman allar nýjar ræktunaráætlanir hvers árs m.a. til að skrá á Skógaskrá.
3. Að bregðast við með leiðbeiningum og ábendingum ef ræktunaráætlanir eru ekki fullnægjandi.

Tillögur nefndarinnar eru því m.a.:

-Ræktunaráætlanir skulu gerðar fyrir öll ný skógræktarsvæði sem ná a.m.k. 20 ha að flatarmáli og þeim skilað til Skógræktar ríkisins (sem vottar að þær fullnægi þeim kröfum sem gerðar eru).

-Innihald ræktunaráætlana skal útfært í reglugerð (Sem væri sameiginleg reglugerð og í liðum 6.2, 9.1. og 9.2, sk. skógræktarreglugerð).

9.2. Nýtingaráætlun

Skógar landsins eru ræktaðir með fjölbreytt markið að leiðarljósi. Töluverður hluti íslenskra skóga er ræktaður með nýtingu viðarafurða skógarins að markmiði, svo og til útivistar fyrir almenning. Þessir skógar eru vaxandi náttúruauðlind í landinu sem mikilvægt er að nýtt verði á sjálfbæran hátt.

Því leggur nefndin til að ákvæði verði um að nýtingaráætlanir skuli gerðar fyrir slíka skóga í nýjum skógræktarlögum. Skógrækt ríkisins gefi út leiðbeiningar um það hvernig slíkar áætlanir skuli unnar og hvað í þeim sé. Slíkar nýtingaráætlanir yrðu grundvöllur þess að leyfi séu veitt til loka fellingar skógarins. Jafnframt hvetur nefndin til að til gerðar nýtingaráætlana vegna grisjunar, en ekki að það verði gert að skilyrði og grisjun ekki háð leyfisveitingu.

Lagt sé til grundvallar að skógurinn sé “þjóðarauðlind” sbr. sænsku skógræktarlögin¹⁴, sem þýðir að leyfi til lokafellingar miðist við að samfélagslegur ábati sé hámarkaður, þar sem tekið er tillit til hinnar fjölbreyttu vistkerfisþjónustu sem skógar veita. Slíkt er að jafnaði reglan varðandi skógrækt í nágrennalöndum okkar, þ.e. vegna eðlis skógarauðlindarinnar er lokafelling háð

¹³ http://www.skog.is/index.php?option=com_content&view=article&id=145&Itemid=100036

¹⁴ www.skogsstyrelsen.se/Aga-och-bruka/Lagen/Skogsvardslagen/

leyfisveitingu og er miðað við að leyfisveitingin byggir á að skógarhöggið fari fram þegar skógurinn hefur náð fullum þroska. Jafnframt á slík leyfisveiting að tryggja endurnýjun skógarins á sama eða sambærilegu svæði innan ákv. tíma, þó að lágmarki tveggja ára.

Viðmið um sjálfbæra nýtingu skóga liggja fyrir á vettvangi skógræktarsamstarfs Evrópuríkja - Forest Europe. Leggur nefndin þessi sjálfbærni viðmið verði höfð að leiðarljósi um gerð nýtingaráætlana fyrir skóga.

- 1) Viðhald og viðeigandi aukning skógarauðlinda og framlags þeirra til kolefnisbúskapar heimsins,
- 2) viðhald heilbrigði og þróttar skógarvistkerfa,
- 3) viðhald og viðeigandi aukning á framleiðni skóga (viðar og annarra afurða),
- 4) viðhald, verndun og viðeigandi aukning líffræðilegrar fjölbreytni í skógarvistkerfum,
- 5) viðhald og viðeigandi aukning á verndarhlutverki skóga og
- 6) viðhald annarra félagslegra og efnahagslegra hlutverka skóga

Skógareigandi ber ábyrgð á því að svona áætlanir séu gerðar. Skógrækt ríkisins, í samstarfi við Landshlutaverkefnið í skógrækt, leiðsegi um gerð þeirra og haldi jafnframt þessum áætlunum saman í Skógaskrá og hafi þannig ávallt sem besta yfirsýn yfir stöðu auðlindarinnar.

Leggur nefndin því til að hlutverk Skógræktar ríkisins við þennan lið verði:

1. Í Skógaskrá hafi Skógrækt ríkisins ávallt upplýsingar um stöðu skógarauðlindarinnar í landinu.
2. Gefur út faglegar leiðbeiningar um nýtingaráætlanir þar sem m.a. er að finna leiðsögn um evrópsku sjálfbærni viðmiðin svo og gott verklag (good practice guidelines) við grisjun og lokafellingu mismunandi gerða skóga, sem ætlast er til að skógareigendur/umsjónaraðilar fylgi.
3. Hafi yfirsýn yfir stöðu nýtingaráætlana fyrir skóga landsins og hvetji til gerðar þeirra.
4. Veitir formlegt leyfi til loka fellingar skóga á grunni nýtingaráætlunar. Skal þá miða við að það sé á þeim tíma sem fjölþættur afrakstur skógarins er hámarkaður. Skilyrði er að ráðstafanir séu gerðar til endurnýjunar skógarins innan tveggja ára.

Tillögur nefndarinnar varðandi þennan lið má því taka saman:

-Grisjanir og umhirða í skógi skal framkvæmd samkvæmt góðum grisjunarvenjum með það að markmiði að auka fjölþætt verðmæti skógarins.

-Loka felling á skógi er háð leyfisveitingu Skógræktar ríkisins.

Um þetta ákvæði sé sett reglugerð (sameiginleg reglugerð með liðum 6.2, 9.1. og 9.2 í greinargerðinni, sk. skógræktarreglugerð).

III. TILLÖGUR TIL BREYTINGA Á ÖÐRUM LÖGUM OG REGLUM TIL HLIÐSJÓNAR VIÐ ENDURSKOÐUN SKÓGRÆKTARLAGA

Lagareglur er varða skógrækt og skógarmálefni er að finna í fleiri lögum en lögum um skógrækt. Eins og fram kemur í inngangskafli fékk nefndin fyrst og fremst það hlutverk að endurskoða lög nr. 3/1955 um skógrækt. Það verður þó ekki gert svo vel sé án þess að líta til þeirra helstu laga annarra sem málið snerta og eftir atvikum gera tillögur um breytingar á þeim eða einstökum greinum þeirra. Nefndin leggur því til að við gerð frumvarps til nýrra laga um skógrækt verði gert ráð fyrir nauðsynlegum breytingum á öðrum lögum þar sem þess er þörf.

Tillögur nefndarinnar er lúta að öðrum lögum en lögum um skógrækt:

Lög nr. 95/2006 um landshlutaverkefni í skógrækt

Lög um landshlutaverkefni í skógrækt hafa það að markmiði að skapa skógarauðlind á Íslandi, rækta fjölnytjaskóga og skjólbelti, treysta byggð og efla atvinnulíf. Í því skyni kveða lögin á um að í samræmi við það sem ákveðið sé í fjárlögum skuli fé úr ríkissjóði varið til landshlutaverkefna í skógrækt. Hvert landshlutaverkefni skal vera í samræmi við sérstaka landshlutaáætlun og skal stefnt að því að skógur verði ræktaður á að minnsta kosti 5% láglendis (neðan 400 m yfir sjávarmáli). Ráðherra skipar þriggja manna stjórn fyrir hvert landshlutaverkefni, einn frá félagi skógarbænda á viðkomandi svæði, einn frá Skógrækt ríkisins og einn án tilnefningar. Skógrækt ríkisins veitir aðstoð og faglegar leiðbeiningar við verkefnin.

Fram kom í ábendingum ýmissa aðila til nefndarinnar að rétt og eðlilegt væri að málefni skógræktar í landinu væru á einni hendi. Það væri málaflokknum ekki til framdráttar að heyra undir tvenn lög og tvö ráðuneyti. Nefndin tekur undir þessi sjónarmið og telur að það væri til þess fallið að efla skógrækt í landinu að sameina undir einum hatti allar meginreglur um skógrækt. Nefndin gerir því að tillögu sinni að lög um landshlutaverkefni í skógrækt verði sameinuð lögum um skógrækt.

Lög nr 103/2002 um búfjárhald og fleira

Lög um búfjárhald og fleira hafa það meðal annars að markmiði að setja reglur um vörslu búfjár. Samkvæmt 6. tölulið 3. gr. er lausaganga skilgreind sem það þegar búfé getur gengið í annars manns landi í óleyfi. Varsla búfjár er svo skilgreind sem það þegar umráðamaður búfjár heldur því innan afmarkaðs svæðis. Sveitarstjórnnum er samkvæmt lögnum heimilt að gera kröfu um vörslu búfjár af hendi umráðamanna þess allt árið eða tiltekinn hluta ársins, í öllu sveitarfélaginu eða hluta þess. Þar sem sveitarstjórn hefur gert umráðamönnum skylt að hafa búfé í vörslu skal vera gripheld girðing og ber umráðamaður búfjár ábyrgð á að svo sé. Þá er samkvæmt lögnum umráðamanni lands heimilt að friða land sitt fyrir umgangi og beit búfjár. Komist búfé inn á svæðið er umráðamanni skylt að ábyrgjast handsömun þess og að tilkynna eiganda búfjárins um hvar það sé niðurkomið.

Skógrækt og lausaganga/beit búfjár eiga oft á tíðum illa saman. Eins og fram kemur í kafla 8.2. hefur framkvæmdin oftast verið svo að það er skógareigandinn sem bæði ber ábyrgð og kostnað

af því að girða af sitt skógræktarland og að smala út úr þeim girðingum búfé sem kann að komast inn. Nefndin leggur til að í nýjum lögum um skógrækt verði ákvæði sem skýrt banni búfjárbeit í skógi nema með leyfi skógareiganda. Einnig er lagt til að skógareigandi verði að leitað samþykkis skógræktarstjóra áður en slíkt leyfi er veitt. Til viðbótar þeirri tillögu sem sett er fram undir lið 8.2. telur nefndin nauðsynlegt að breyta lögum um búfjánhald og fleira þannig að ákvæði þeirra laga samrýmist ákvæðum laga um skógrækt - (almenn vörsluskylda búfjár). Þá getur verið að skoða þurfi samspil þessara reglna við *girðingarlög nr. 135/2001* og eftir atvikum breyta þeim lögum einnig.

Önnur lög

Loks vill nefndin benda á að í fjölda laga er að finna ákvæði sem varðað getað skógrækt á einn eða annan hátt. Sem dæmi má nefna *lög nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum*, en samkvæmt þeim skal tilkynna um nýræktun skóga á 200 ha svæði eða stærra eða á verndarsvæðum og ruðning á náttúrulegum skógi. Skipulagsstofnun tekur svo ákvörðun um hvort viðkomandi framkvæmd skuli háð mati á umhverfisáhrifum. Einnig má nefna *Skipulagslög nr. 123/2010* en samkvæmt þeim skal afla framkvæmdarleyfis sveitarstjórnar fyrir allar meiriháttar framkvæmdir sem áhrif hafa á umhverfið og ásýnd þess og ekki eru háðar byggingarleyfi. Nýræktun skóga á 200 ha svæði eða stærra sem og ruðningur á náttúrulegum skógi teljast til slíkra meiriháttar framkvæmda. Mikilvægt er að ákvæði af þessu tagi í öðrum lögum séu ekki meira íþyngjandi fyrir skógrækt og þá sem hana stunda en nauðsynlegt er.

Viðauki 1

Erindisbréf nefndar um endurskoðun laga um skógrækt

Umhverfissráðherra hefur ákveðið að hefja vinnu við endurskoðun á lögum um skógrækt, með það að markmiði að efla og styrkja stöðu skógræktar í landinu.

Telur ráðuneytið mikilvægt að fram fari heildarendurskoðun á lögum um skógrækt, enda aðstæður í samfélaginu gjörbreyttar síðan núverandi lög voru sett fyrir rúmlega hálfri öld. Leggur ráðuneytið áherslu á að við endurskoðunina verði m.a. skýrð betur ákvæði um verndun skóga, leiðir til nýræktunar skóga og meðferð og sjálfbæra nýtingu skógarauðlinda landsins. Jafnframt er lagt til að nefndin kynni sér löggjöf nágrennaríkja um málefni skóga eftir því sem við á.

Hér með eru þér skipaðir í nefnd sem skal undirbúna gagngera endurskoðun á lögum um skógrækt nr. 3/1955 með áorðnum breytingum.

Skal nefndin fara yfir nógildandi lög er varða málefni skógræktar og framkvæmd þeirra og vinna greinargerð (hvítbók) um hvert skuli vera inntak og áherslur nýrrar löggjafar um skógrækt og skila til ráðherra eigi síðar en 15. desember 2011.

Á grundvelli þeirrar greinargerðar mun umhverfissráðuneytið að höfðu samráði við nefndina, vinna drög að frumvarpi til nýrra skógræktarlaga, eigi síðar en fyrir árslok 2012.

Leggur ráðuneytið sérstaka áherslu á að nefndin hafi samráð og samstarf við þá aðila sem málið varðar við gerð greinargerðarinnar.

Nefnd um endurskoðun laga um skógrækt

- Valgerður Jónsdóttir, framkvæmdastjóri, formaður
- Brynhildur Davíðsdóttir, dósent við Háskóla Íslands
- Jón Loftsson skógræktarstjóri, Skógrækt ríkisins
- Þröstur Ólafsson, fyrrv. framkvæmdastjóri
- Jón Geir Pétursson, sérfræðingur, umhverfissráðuneyti
- Glóey Finnsdóttir, lögfræðingur, umhverfissráðuneyti

Starfsmenn umhverfissráðuneytisins bera ábyrgð á textavinnu greinargerðarinnar. Með nefndinni skal jafnframt starfa eftir þörfum, Þröstur Eysteinnsson sviðsstjóri Skógrækt ríkisins.

Viðauki 2:

Aðilar sem nefnd um ný skógræktarlög sendi ósk um ábendingar í upphafi starfs

Skógfræðingafélag Íslands
Skógræktarfélag Íslands
Landsamtök skógareigenda
Héraðs- og Austurlandsskógar
Suðurlandsskógar
Vesturlandsskógar
Skjólsskógar á Vestfjörðum
Norðurlandsskógar

Umhverfisstofnun
Náttúrufræðistofnun
Skipulagsstofnun
Háskóli Íslands
Landgræðsla ríkisins
Háskólinn á Hólum
Landbúnaðarháskólinn
Ferðamálastofa
Fornleifavernd ríkisins
Þjóðgarðurinn á Þingvöllum
Vatnajökulspjóðgarður
Landlæknisembættið

Sjávarútvegs-landbúnaðaráðuneyti
Iðnaðarráðuneyti

Samband íslenskra sveitarfélaga
Bændasamtökin
Landvernd
Náttúruverndarsamtök Íslands
Fuglaverndarfélag Íslands
Garðyrkjufélag Íslands
Samtök iðnaðarins
Samgus - Samtök um garðyrkju- og umhverfisstjórnun sveitarfélaga
Ferðafélag Íslands
Félag Garðyrkjubænda
Ungmennafélag Íslands
SAMÚT - Samtök útivistarfélaga

Félag umhverfisfræðinga
Landssamtök sumarhúsaeigenda
Gróður fyrir fólk í landnámi Ingólfs
SAF - Samtök ferðaþjónustunnar