

## MINNISBLAÐ

Til: Matvælaráðherra, Svandísar Svavarsdóttur.

Afrit: Ráðuneytisstjóri matvælaráðuneytis, Benedikt Árnason, skrifstofustj. landbúnaðarmála, matvælaráðgjafi, Elísabet Anna Jónsdóttir, skrifstofustj. landgæða, umhverfis-, orku- og loftslagsmálarn., Björn Helgi Barkarson, skógræktarstjóri, Pröstur Eysteinnsson.

Frá: Tómasi Grétari Gunnarssyni og Salvöru Jónsdóttur, fulltrúum í verkefnisstjórn um gerð landsáætlunar í skógrækt.

Dags: 4. febrúar 2022.

### Varðar: Landsáætlun í skógrækt - verklok

---

Sem kunnugt er hefur vinna við gerð landsáætlunar í skógrækt staðið yfir frá því haustið 2019. Tillaga að áætluninni ásamt umhverfismati hennar voru kynnt á vef Skógræktarinnar í sex vikur í maí og júní sl. Í ljósi þess hlutverks sem okkur var falið skv. erindisbréfi ráðherra dags. 28. júní 2019, töldum við nauðsynlegt að skila ráðherra minnisblaði dags. 27. apríl 2021, þar sem við gerðum grein fyrir sjónarmiðum okkar og áherslum sem við töldum að næðu ekki fram að ganga við vinnslu landsáætlunar. Minnisblaðið fylgir hér hjálagt.

Verkefnisstjórn hætti störfum í lok nóvember 2021, en tillögu að landsáætlun í skógrækt og umhverfismati hennar var skilað til ráðherra 28. janúar 2022.

Með tilliti til þess hlutverks sem okkur var ætlað skv. erindisbréfi og lögum<sup>1</sup> og þess að nefndin hætti störfum eftir rúm tvö ár, teljum við aftur tilefni til að koma áherslum okkar á framfæri við ráðherra. Þær helstu eru þessar:

- Í fjölmörgum þeirra athugasemda sem gerðar voru við drög að landsáætlun var tekið undir fyrri varúðarsjónarmið okkar varðandi hugsanleg áhrif skógræktar á líffræðilega fjölbreytni og óvarlega notkun á innfluttum trjátegundum sem numið geta land og dreift sér um íslenska náttúru. Meðal þeirra sem tóku undir varúðarsjónarmið voru helstu stofnanir landsins á sviði náttúruvísinda og landnotkunar, fagfélög í náttúrufræði, náttúruverndarsamtök og náttúruvísindafólk.
- Aðferðafræði við gerð áætlunarinnar er verulega ábótavant einkum hvað varðar greiningu mismunandi kosta og mat á umhverfisáhrifum sbr. athugasemdir Skipulagsstofnunar.
- Sambætta þarf áætlunina öðrum áætlunum ríkis og sveitarfélaga, og alþjóðlegum skuldbindingum eins og áskilið var í erindisbréfi verkefnisstjórnar. Meðal annars þarf að útskýra betur hvernig drög að landsáætlun samrýmast landsskipulagsstefnu og tillögu að viðaukum hennar og aðgerðaáætlun í loftslagsmálum. Ennfremur hvernig hún samræmist alþjóðlegum samningum s.s. Bernarsamningnum.
- Vísindalegur grundvöllur að drögum að landsáætlun er veikur og að svo stöddu er ekki hægt að meta hvort áætlunin hefur neikvæð eða jákvæð áhrif á náttúru landsins. Því er nauðsynlegt að beita lögbundinni varúð á meðan vitneskju skortir.
- Vinna þarf hlutlaust áhættumat á því hvort þær innfluttu trjátegundir sem drög að landsáætlun gera ráð fyrir að verði notaðar, geti numið land og orðið ágengar hér á landi áður en þær verða notaðar frekar í skógrækt á Íslandi.

---

<sup>1</sup> Lög um skóga og skógrækt nr. 33/2019.

- Stjórnvöld þurfa að takast á við bæði loftslagsbreytingar og rýrnun líffræðilegrar fjölbreytni, mikilvægt er opinber framlög til þessara viðfangsefna nýtist hvoru tveggja og að aðgerðir vinni ekki gegn hver annarri.

## 1. Landsáætlun drög, kynning og viðbrögð

Drög að landsáætlun voru kynnt ásamt minnisblaði okkar, á vef Skógræktarinnar og þar nefnt að hægt væri að gera athugasemdir við minnisblaðið einnig.<sup>2</sup>

Alls sendu 45 einstaklingar og lögaðilar inn athugasemdir og ábendingar á kynningartímanum og á haustmánuðum fór verkefnisstjórn yfir athugasemdirnar. Í kjölfarið voru nokkrar lagfæringar gerðar á tillögu að landsáætlun og var þá m.a. leiðrétt það sem ítrekað hafði verið bent á í vinnunni að skipulagsvald og útgáfa framkvæmdaleyfa væri í höndum sveitarfélaga og landeigendur þyrftu að taka tillit til þess.<sup>3</sup>

Allmargir fóru að ábendingu Skógræktarinnar um að hægt væri að gera athugasemdir við minnisblaðið einnig en skiptust þeir mjög í tvo hópa. Annars vegar þeir sem töldu að áherslur okkar hefðu lítt við rök að styðjast og hins vegar þeir sem töldu að taka bæri undir þau sjónarmið sem þar voru sett fram. Síðarnefndi hópurinn var mun stærri og af þeim sem honum tilheyrðu má nefna Hið íslenska náttúrufræðifélag, Landgræðsluna, Náttúrufræðistofnun Íslands, Samtök Náttúrustofa, og Vistfræðifélag Íslands.<sup>4</sup>

## 2. Umhverfismat áætlunarinnar

Landsáætlun í skógrækt er háð lögum um umhverfismat áætlana. Tilgangur með slíku mati er að fjalla um hugsanleg umhverfisáhrif, áður en áætlanir eru fullmótaðar. Grundvallatriði er því að matið sé samþætt áætlanagerðinni. Þannig eru mismunandi kostir bornir saman og metnir m.t.t. skilgreindra umhverfisviðmiða og sá kostur sem hefur jákvæðust heildaráhrif síðan valinn. Þannig verður rökstuðningur auðveldari og jafnframt sýnilegra hvernig komist var að niðurstöðu. Þegar um er að ræða umfangsmikla stefnu eins og landsáætlun er mikilvægt að samlegðaráhrif hennar séu metin eins og lög gera ráð fyrir. Athugun á samlegðaráhrifum getur einnig leitt í ljós hvort samræmi er á milli markmiða eða stefnumiða áætlunarinnar. Því miður var aðferðafræði umhverfismats ekki nýtt við gerð landsáætlunar í skógrækt.

Í umsögn Skipulagsstofnunar dags. 14. júlí um matið er enda bent á að aðferðafræði sé ábótavant og rökstyðja þurfi niðurstöður betur.<sup>5</sup> Brugðist var við því í lokaútgáfu umhverfismats, sem unnin var eftir að verkefnisstjórn hætti störfum, með því að tilgreina áherslur stjórnvalda í loftslagsmálum sem rök fyrir þeirri stefnu sem sett er fram.

<sup>2</sup> Sjá: <https://www.skogur.is/is/nyskograekt/landsaaetlun-i-skograekt/landsaaetlun-i-skograekt/kynning-a-drogum-ad-landsaaetlun-i-skograekt-og-umhverfismati-hennar>

<sup>3</sup> Að vísu segir enn í Viðauka 4., kafla 4.4.2 að það sé á ábyrgð framkvæmdaraðila að velja land til skógræktar og taka tillit til verndarþátta, en viðaukar verða tæpast hluti af bindandi stefnu.

<sup>4</sup> Sjá heimasíðu Skógræktarinnar: <https://www.skogur.is/is/nyskograekt/landsaaetlun-i-skograekt/landsaaetlun-i-skograekt/umsagnir-um-drog-ad-landsaaetlun>

<sup>5</sup> Bréf Skipulagsstofnunar til Skógræktarinnar dags. 14. Júlí 2021, *Tilvísun: 202103109/4.1.1. Efni: Landsáætlun um skógrækt 2021-2031 - Umsögn Skipulagsstofnunar*

### 3. Tengsl við aðrar áætlanir

Í erindisbréfi verkefnisstjórnar var tekið fram að horft skyldi til þess að samþætta áætlunina öðrum áætlum ríkis og sveitarfélaga. Hér á eftir eru nefndar nokkar þær ríkisáætlanir þar sem fjallað er um skóga og skógrækt.

#### a) Landgræðsluáætlun (drög)

Landgræðsluáætlun er unnin skv. lögum nr. 155/2018, en lokadrögum að áætluninni var skilað til umhverfis- og auðlindaráðuneytisins.<sup>6</sup> Í áætluninni er lögð áhersla á endurheimt vistkerfa, þ.m.t. náttúruskóga.

Í 6. mgr. 4. gr. laga nr. 33/2019<sup>7</sup> kemur fram að landsáætlun í skógrækt og landgræðsluáætlun skuli samþætta af ráðherra. Full ástæða hefði verið til að huga betur að samþættingu landsáætlunar í skógrækt og landgræðsluáætlunar í vinnuferlinu öllu, en ekki urðu aðrir fundir með verkefnishópum en sá sem getið er um í hjálögðu minnisblaði. Eins og kemur fram hér að ofan þá gerði Landgræðslan athugasemdir við drög að landsáætlun og tók undir þær áherslur sem settar voru fram í minnisblaðinu. Landgræðslan minnir á að gera þurfi skýrari grein fyrir því hvernig tekið sé tillit til líffræðilegrar fjölbreytni og að tryggja þurfi að hugað sé að landslagsheildum og minnt á alþjóðlega samninga í því samhengi.

#### b) Landsskipulagsstefna 2015–2026 ásamt tillögu að viðauka 2021

Viðauki við gildandi landsskipulagsstefnu var lagður fram sem þingsálykunartillaga á Alþingi í apríl sl. en hún hefur ekki verið afgreidd. Í vinnu við landsáætlun í skógrækt er vísað bæði til gildandi landsskipulagsstefnu og viðauka um loftslag, landslag og lýðheilsu. Samkvæmt 2. mgr. 4. gr. laga nr. 33/2019 ber í landsáætlun um skógrækt að fjalla m.a. um val á landi m.t.t. landslags og um skógrækt í samhengi loftslagsbreytinga, sem fellur vel að fyrirbyggjandi viðauka við landsskipulagsstefnu. Í tillögunni til þingsályktunar segir í kafla um loftslagsmiðað skipulag, (gr. 5.3.3. um skógrækt) að sveitarfélög marki stefnu „um skóga og skógrækt með það að markmiði að tryggja viðhald og útbreiðslu náttúruskóga, vernda líffræðilega fjölbreytni og auka bindingu kolefnis í gróðri og jarðvegi.“<sup>8</sup> Í drögum að landsáætlun í skógrækt er gert ráð fyrir aukinni áherslu á notkun birkis í skógrækt, sem er samhljóma fyrirbyggjandi tillögu. Í drögum að landsáætlun er jafnframt gert ráð fyrir ræktun hraðvaxta stórvaxinna trjáa á sama fjölda ha og birkirækt, eða á 25.000 ha á næstu 20 árum. Ekki er að finna í tillögu að landsskipulagsstefnu hliðstæð markmið.

Í tillögu að viðauka við landsskipulagsstefnu í kafla um landslag er fjallað sérstaklega um skipulag skóga og skógræktar í gr. 6.1.3, þar sem segir að sveitarfélög marki sér stefnu sem feli í sér „áherslur sveitarstjórnar um verndun og viðhald náttúruskóga og um framfylgd landsáætlunar um skógrækt að teknu tilliti til staðbundinna aðstæðna, meðal annars með tilliti til landslagsverndar.“<sup>9</sup> Í landsáætlun um skógrækt skal gera grein forsendum fyrir vali á landi til skógræktar með tilliti til landslags og mætti þar t.d. styðjast við útgefið rit um Landslag á Íslandi, flokkun og kortlagningu landslagsgerða á landsvísu.<sup>10</sup> Í umhverfismati með lokadrögum að landsáætlun er nefnt að flokkun sé mikilvægt verkfæri, en hún var hins vegar ekki nýtt við stefnumótunina.

<sup>6</sup> Sjá heimasíðu Landgræðslunnar: <https://land.is/heim/malaflokkar/landgraedsluaaetlun/>

<sup>7</sup> Lög um skóga og skógrækt nr. 33/2019.

<sup>8</sup> Þingskjal nr. 1184/2020–2021 (<https://www.althingi.is/alttext/151/s/1184.html>)

<sup>9</sup> *ibid.*

<sup>10</sup> Efla og LUC 2020. *Landslag á Íslandi – flokkun og kortlagning landslagsgerða á landsvísu*. Skipulagsstofnun.

Gera þarf betur grein fyrir hverjar forsendur eru fyrir vali á landi til skógræktar og því hvernig landsáætlun í skógrækt samræmist bæði gildandi landsskipulagsstefnu og tillögu að viðauka hennar.

#### **c) Aðgerðaráætlun í loftslagsmálum**

Í aðgerðaráætlun í loftslagsmálum kemur ítrekað fram að nauðsynlegt sé að efla skógrækt á næstu árum. Vitnað er til alþjóðlegra samninga m.a. Bonn-áskorunarinnar sem leggur megináherslu á „endurheimt og eflingu hnignaðra vistkerfa á stórum samfelldum svæðum sem skilar sér í eflingu líffræðilegrar fjölbreytni og virkari vistkerfum, aukinni framleiðni og bindingu kolefnis í gróðri og jarðvegi.”<sup>11</sup> Veruleg tækifæri séu í endurheimt birkiskóga en einnig í ræktun annarra skóga án þess að nánar sé fjallað um þá. Í áætluninni kemur alloft fram að áhersla verði á endurheimt birkiskóga, víðikjarris og mólendis. Ennfremur kemur fram að meta eigi árangur af verkefninu með mælingum á skóglendi og hlutfalli varanlegra viðarafurða. Lokadrög að landsáætlun í skógrækt falla því að aðgerðaráætlun í loftslagsmálum hvað varðar eflingu náttúruskóga, en gera þarf grein fyrir hvernig áætlanirnar eru samþættar, m.t.t. þeirra áherslna sem settar eru fram í aðgerðaráætlun í loftslagsmálum.

#### **d) Stefnumörkun Íslands um framkvæmd Samningsins um líffræðilega fjölbreytni**

Stefnumörkun um líffræðilega fjölbreytni var samþykkt af ríkisstjórn árið 2008 og framkvæmdaáætlun árið 2010. Þar kemur fram mikilvægi þess að umfangsmiklar skógræktar- og uppgræðsluaðgerðir séu vel ígrundaðar þar sem þær breyti ásýnd lands og lífsskilyrðum fjölmargra lífvera. Varað er við óæskilegum framandi tegundum sem ógnað geti upprunalegum vistkerfum, búsvæðum eða tegundum. Lagt er til að vægi innlendra tegunda verði aukið.<sup>12</sup> Rétt er að vekja athygli á að vinna stendur yfir á vegum umhverfis-, orku- og lofslagsráðuneytis við nýja stefnumótun og framkvæmdaáætlun hvað varðar líffræðilega fjölbreytni þar sem mikil þróun hefur orðið á málefnaviði hennar á undanförunum árum, enda gerir sáttmáli núverandi ríkisstjórnar ráð fyrir að lokið verði við þá vinnu.

Í lokadrögum að landsáætlun í skógrækt er líffræðileg fjölbreytni víða nefnd og m.a. að semja þurfi ný gæðaviðmið fyrir skógrækt, sem er mikilvægt, og þar verði fjallað um áhrif skógræktar á lífríkið. Einnig er vitnað til eldri rannsókna, sem tilheyrðu verkefninu Skógvist.

Gera þarf skýra grein fyrir því hvernig drög að landsáætlun í skógrækt samræmast stefnumörkun Íslands um framkvæmd Samningsins um líffræðilega fjölbreytni.

#### **4. Áhrif tillögu að landsáætlun í skógrækt á lífríki og náttúru**

Þjóðir heims standa frammi fyrir miklum áskorunum í umhverfismálum. Þar ber hæst loftslagsbreytingar og tap á líffræðilegri fjölbreytni. Þessi tvö ferli eru nátengd og áhrif þeirra snerta allt líf á Jörðinni. Nauðsynlegt er að vinna gegn áhrifum þessara breytinga á samstilltan hátt eins og kom glögglega fram á fundi Sameinuðu þjóðanna sem haldinn var um loftslagsbreytingar í Glasgow s.l. haust<sup>13</sup> og á sameiginlegum vinnufundi IPCC og IPBES (alþjóðlegir samráðsvettvangar um

<sup>11</sup> Umhverfis- og auðlindaráðuneytið 2020, *Aðgerðaáætlun í loftslagsmálum*, 2. útgáfa.

<sup>12</sup> Sjá á vef umhverfis- og auðlindaráðuneytisins síðuna *Líffræðileg fjölbreytni* (<https://www.stjornarradid.is/verkefni/umhverfi-og-natturuvernd/natturuvernd/liffraedileg-fjolebreytni/>)

<sup>13</sup> Sjá vefsíðu fundarins: <https://ukcop26.org/cop26-goals/>

loftslagsbreytingar og tap á líffræðilegri fjölbreytni).<sup>14</sup> Aðgerðir gegn loftslagsbreytingum og tapi á líffræðilegri fjölbreytni verður að tvinna sem best saman eins og Aðgerðaráætlun í loftslagsmálum gerir ráð fyrir.<sup>15</sup> Þær aðgerðir þurfa að byggja á rannsóknum og greiningu á skörun og samlegðaráhrifum þeirra. Þannig nýtist fjármagn sem lagt er til málaflöksins best og líkur á að aðgerðir vinni gegn hver annarri eru lágmarkaðar.

Íslendingar geta gripið til ýmissa aðgerða sem skipta máli í þessu samhengi og er skógrækt ein þeirra. Skógar binda kolefni og geta haft jákvæð áhrif á suma þætti líffræðilegrar fjölbreytni sé vel að skógrækt staðið. Mikið vantar þó á að fullnægjandi greining (eða jafnvel frumgreining) hafi farið fram á kostum og göllum skógræktar á Íslandi í samhengi við áskoranir í umhverfismálum. Áherslur í erindisbréfi verkefnisstjórnar um gerð landsáætlunar og þeim lögum sem áætlunin byggir á, gefa skýrt til kynna að ekki sé hægt að leggja fram raunhæfa landsáætlun nema slík greining hafi farið fram. Ekki reyndist grundvöllur fyrir slíkum vinnubrögðum meðal verkefnisstjórnar. Slíkt frummat má að mestu byggja á fyrirliggjandi gögnum, þyrfti ekki að taka langan tíma og greining á þeim myndi einnig leiða í ljós hvar þarf að afla frekari gagna. Mikilvægt er að slíkt mat sé unnið af hlutlausu vísindafólki en ekki hagsmunaaðilum. Sem dæmi um greiningu af þessu tagi voru möguleikar nýskógræktar (ásamt endurheimt votlendis og nýmyndun sjávarfitja) til kolefnisbindingar nýlega greindir fyrir Bretland með hliðsjón af landþörf skógræktar og áhrifum hennar á náttúruvernd.<sup>16</sup> Í þeirri greiningu koma fram skarpar málamiðlanir milli nytjaskógræktar og náttúruverndar í Bretlandi og að útfærsla skógræktar skiptir höfuðmáli, eigi hún að stuðla að markmiðum um kolefnishlutleysi án þess að ganga um of á þá þætti náttúrunnar sem þarfnast verndar. Þá benda höfundar á að landval og trjátegundaval skipta meginmáli þegar kemur að gagnsemi skógræktar og áhrifa hennar á líffræðilega fjölbreytni. Jafnframt er nauðsynlegt reyna að sjá þessa skörun fyrir við áætlanagerð. Drög að landsáætlun í skógrækt standa á mjög veikum grunni hvað varðar greiningu á gögnum og ómögulegt er að meta hvort þau drög að áætlun sem liggja fyrir gera meira gagn eða ógagn þegar litið er til helstu umhverfisþátta sem vitað er að skógrækt hefur áhrif á s.s. líffræðilegrar fjölbreytni.

Vandinn sem þessi skortur á greiningu og rannsóknum skapar, birtist meðal annars í því að erfitt er að átta sig á hver áhrif landsáætlunar verða á náttúruverðmæti og jafnframt að sjá hversu vel landsáætlun rímar við aðrar áætlanir ríkisins. Gagnrýni á þessi lausatök kom fram í fjölmörgum athugasemdum fagstofnanna, vísindafélaga, náttúruverndarsamtaka og einstaklinga við drög að landsáætlun og einnig í fyrra minnisblaði undirritaðra. Einnig er vert að draga sérstaklega fram varnaðarorð sem bárust frá alþjóðlegu fuglaverndarsamtökunum Birdlife International og undirrituð voru af félögum í 38 þjóðlöndum Evrópu og Afríku.<sup>17</sup> Þær athugasemdir eru af sama meiði og þær sem ítrekað hafa borist íslenskum stjórnvöldum á grundvelli alþjóðlegra samninga (Bernar- og AEWA samninga) vegna skógræktar á Íslandi og sýna vakandi áhyggjur meðal fjölda þjóða á þróun skógræktar á Íslandi. Til að hægt sé að leggja skógrækt sem lóð á vogarskálar umhverfismála þarf að auka fyrirsjáanleika í því

<sup>14</sup> Pörtner o.fl. 2021. IPBES-IPCC co-sponsored workshop report on biodiversity and climate change; IPBES and IPCC, DOI:10.5281/zenodo.4782538 (<https://zenodo.org/record/4920414#.YfipduqZND8>)

<sup>15</sup> Umhverfis- og auðlindaráðuneytið 2020, Aðgerðaáætlun í loftslagsmálum (<https://www.stjornarradid.is/verkefni/umhverfi-og-natturuvernd/loftslagsmal/adgerdaaetlun-i-loftslagsmalum/>)

<sup>16</sup> Bradfer-Lawrence o.fl. 2021. Journal of Applied Ecology 58: 2349-2360 (<https://besjournals.onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1365-2664.14003>)

<sup>17</sup> Zurita, P. 2021. Adverse biodiversity impacts of the draft Icelandic nation-wide plan for forestry. Bréf til umhverfisráðherra vegna Landsáætlunar í Skógrækt undirritað af 38 náttúruverndarfélögum í Evrópu og Afríku. (<https://www.skogur.is/static/files/Landsaaetlun/1-birdlife-international-re-iceland-forestry-plan-38-signatures.pdf>)

hvaða tegundum verður plantað og hvar. Helstu þættir sem skipta máli í þessu samhengi eru þessir (sjá einnig fyrra minnisblað):

- a) **Áhrif skógræktar á líffræðilega fjölbreytni.** Hugtakið *líffræðileg fjölbreytni* nær yfir allan fjölbreytileika lífríkisins á öllum skipulagsstigum þess, þar með talið ferla sem viðhalda og móta breytileika. Hugtakið er gagnlegt og dýpkar skilning á hlutverki og gangi lífríkisins sem er mikilvægt bæði fyrir nýtingu og vernd líffræðilegrar fjölbreytni. En þar sem hugtakið nær til fjölmargra skipulagsstiga er algengt að þættir sem hafa áhrif á líffræðilega fjölbreytni hafi mismunandi áhrif á ólík skipulagsstig. Þess vegna er nauðsynlegt að beita kerfisbundinni yfirferð við opinbera stefnumótun er varðar líffræðilega fjölbreytni þar sem áhrif breytinga (t.d. skógræktar) eru skoðuð á helstu stig líffræðilegrar fjölbreytni. Engin kerfisbundin tilraun var gerð til þess að skoða áhrif þeirrar skógræktar sem lögð fram í drögum að landsáætlun á líffræðilega fjölbreytni. Ekki einu sinni þá fjölbreytni sem er sérstaklega ríkuleg á Íslandi og er bundin í alþjóðlegum samningum og lögum líkt og stóra stofna ábyrgðartegunda fugla. Fyrir allmörgum árum fóru fram rannsóknir sem báru saman einn þátt líffræðilegrar fjölbreytni (fjölda tegunda af völdum hópum lífvera) milli birkiskóga, ræktaða skóga og opins lands (sk. Skógvist) og hafa þær verið grunnur að málflutningi skógræktarfólks um áhrif skógræktar á líffræðilega fjölbreytni. Þær rannsóknir voru mikilvæg byrjun en eru barn síns tíma og þurfa að uppfylla strangari fræðilegar kröfur um sýnastærð, uppsetningu og úrvinnsluaðferðir (og þar með túlkun) til að vera grundvöllur stefnumótunar fyrir jafn áhrifamikla landnotkun og skógrækt á landsvísu. Mikilvægt er að afla frekari gagna og beita nútímalegum úrvinnsluaðferðum til að styrkja þann ágæta grunn sem Skógvist byggði. Þessi skortur á rannsóknnum endurspeglast í drögum að landsáætlun í skógrækt þar sem vantar fullnægjandi umfjöllun um áhrif skógræktar á líffræðilega fjölbreytni. Á meðan svo er, er mikilvægt að gæta lögbundinnar varúðar við áframhaldandi uppbyggingu skógræktar sem og þróun þeirra skógræktarsvæða sem fyrir eru. Jafnframt þarf að stunda frekari rannsóknir á áhrifum skógræktar á líffræðilega fjölbreytni og því hvernig Íslendingar geta staðið við skuldbindingar sínar á sviði náttúruverndar samhliða núverandi og frekari skógrækt.
- b) **Ágengar framandi tegundir.** Í erindisbréfi verkefnisstjórnar var lögð skýr áhersla á að „tryggja að ekki verði notaðar ágengar framandi tegundir sem numið geta land og dreift sér“ og er það í samræmi við alþjóðlega samninga og lög um náttúruvernd. Mat á ágengni tegunda hlýtur alltaf að vera áhættumat þar sem líkur eru metnar á að tegund geti dreift sér meira en til er ætlast og orðið til vandræða. Slíkt mat byggir á birtum rannsóknum og öðrum trúverðugum upplýsingum er málið varða. Á móti er svo hægt að leggja mat á hagsmuni sem geta falist í að nota tilteknar tegundir í skógrækt. Slíkt mat fór aldrei fram á tillögu að landsáætlun í skógrækt en er nauðsynlegt að unnið verði af hlutlausum fagaðilum. Skoðanir eru mjög skiptar um notkun framandi tegunda í skógrækt á Íslandi og því er mat eins og þetta aðkallandi til að hægt sé að marka stefnu um málefnið.<sup>18</sup>

<sup>18</sup> Sjá t.a.m. fyrirlestur á vegum Náttúrufræðistofnunar Íslands, þann 27. október sl.: Pawel Wasowicz: *Biological invasions in Iceland: insights from a botanist.* (<https://www.youtube.com/watch?v=ZsHeZwxejfk>)

Ný skýrsla sem gefin er út af sérfræðinganefnd Bernarsamningsins um notkun framandi tegunda í aðgerðum við loftslagsbreytingum kann einnig að vera leiðarljós í þessum efnum.<sup>19</sup> Þar eru m.a. lagðar til þessar grundvallarreglur:<sup>20</sup>

- Forgangsráða verndun náttúruskóga sem eftir eru, gamalgróinna skóga, og annarra tegunda búsvæða bæði í skóglendi og á skóglausu landi, svo sem votlendi, mólendi og graslendi.
- Afnema hvata og styrki sem leiða til röskunar eða hnignunar náttúrulegra/upprunalegra vistkerfa og víðtækra breytinga á hvers kyns landgerðum yfir í skógræktarsvæði.
- Beita varúðarreglunni og framkvæma nákvæma könnun eða vinna áhættumat fyrir allar nýjar framandi trjategundir, sérstaklega þær hafa ekki skjalfesta sögu um að lítil hætta sé á útbreiðslu þeirra frá gróðursetningarstað;
- Muna að rannsóknir hafa sýnt fram á að það getur liðið drjúgur tími frá því að framandi tegund er gróðursett og þar til að ágengni hennar kemur í ljós, auk þess sem loftslagsbreytingar kunna að ýta enn frekar undir útbreiðslu;
- Beita varúðarreglunni og ströngum verndarráðstöfunum til handa líffræðilegri fjölbreytni þegar umfangsmikil skógrækt er annars vegar – þ.m.t. verkefni sem kunna að vera unnin undir merkjum Bonn áskorunarinnar.

Samandregið er ljóst að gæta þarf mikillar varúðar við notkun framandi tegunda í skógrækt og löngu er tímabært að fram fari hlutlaus fagleg úttekt á helstu tegundum sem notaðar eru hér á landi. Við tökum heils hugar undir þau varúðarsjónarmið sem koma fram í skýrslu vísindanefndar um loftslagsbreytingar og áhrif þeirra á Íslandi og leggjum til að þeim varnaðarorðum verði fylgt eftir með viðeigandi áhættugreiningu: „*Mikilvægt er að fyllstu varúðar sé gætt við innflutning, notkun og dreifingu á framandi lífverum. Mótvægisáðgerðir vegna loftslagsbreytinga verða að taka tillit til verndunar líffræðilegrar fjölbreytni.*”<sup>21</sup>

- c) **Samlegðaráhrif skógræktar.** Líklega felast áhrif skógræktar á náttúru Íslands mest í samanlögðum áhrifum staðbundinna þátta. Skylt er að meta samlegðaráhrif landsáætlunar í mati á umhverfisáhrifum áætlunarinnar en það var ekki gert við mótun tillögunnar. Samlegðaráhrif geta verið af ýmsu tagi, t.d. áhrif á líffræðilega fjölbreytni eða vegna ágengra tegunda rétt eins og þau geta verið á þætti líkt og timburframleiðslu eða bindingu kolefnis. Þessi áhrif þarf að draga fram áður en áætlun er samþykkt. Skógrækt hefur vaxið fiskur um hrygg undanfarna áratugi og landsáætlun í skógrækt leggur enn til stóruáætlun á skógrækt. Síðan 2003 hefur rúmum 6 milljörðum króna (á verðlagi í október 2020) af opinberu fé verið ráðstafað, aðeins til framkvæmdaþáttar skógræktar á lögbýlum sem eru nær 600 talsins.<sup>22</sup> Einnig eru fyrirheit um aukin framlög til skógræktar í tengslum við aðgerðaáætlun í loftslagsmálum. Það eru því miklir fjárhagslegir hvatar til að breyta landi í stórum stíl með skógrækt án þess að fram hafi farið mat á samlegðaráhrifum

<sup>19</sup> Sjá á vef Evrópuráðsins, *Risks associated with the use of invasive alien tree species as a nature-based solution to mitigate climate change.* (<https://rm.coe.int/0900001680a4a746>)

<sup>20</sup> Sjá einnig á vefsíðu NÍ: <https://www.ni.is/frettir/2021/12/ny-skyrsla-a-vegum-bernarsamningsins-um-notkun-framandi-agengra-trjategunda-i>

<sup>21</sup> Halldór Björnsson, Bjarni D. Sigurðsson, Brynhildur Davíðsdóttir, Jón Ólafsson, Ólafur S. Ástþórsson, Snjólaug Ólafsdóttir, Trausti Baldursson, Trausti Jónsson. 2018. *Loftslagsbreytingar og áhrif þeirra á Íslandi – Skýrsla vísindanefndar um loftslagsbreytingar* 2018. Veðurstofa Íslands, bls. 13.

<sup>22</sup> Þingskjal nr. 435/2020–2021 (<https://www.althingi.is/altext/151/s/0435.html>)

Þess á lífríki landsins og hagsmuni þjóðarinnar á breiðum grunni. Mikilvægt er að fjárhagslegir hvatar byggja á vísindalegri þekkingu á kostnaði og ávinningi aðgerða til að tryggja að fjármunum sé vel varið. Fjölmörg dæmi, á ýmsum stigum stjórnsýslu, sýna að fjármunir sem ætlaðir til ákveðinnar landnýtingar eða náttúruverndar missa marks og hafa jafnvel gert illt verra ef ekki er vandað til verka.<sup>23</sup> Hvort tveggja er ljóst af ofangreindu að bæði eru verulegir fjárhagslegir hvatar til stunda og auka skógrækt og að skógræktarsvæði eru nú útbreidd um allt land. Því hljóta samlegðaráhrif að vera umtalsverð og á ýmsum sviðum (bæði jákvæð og neikvæð). Þrátt fyrir þetta hefur engin hlutlaus, heildstæð úttekt farið fram á kostum og göllum skógræktar á landinu öllu.

Í fyrra minnisblaði undirritaðra voru nefnd nokkur dæmi um samlegðaráhrif landsáætlunar. Meðal annars á landslag og útsýni, ræktunarland og fuglastofna. Það er ljóst að markmiðum landsáætlunar verður ekki náð nema verulegur hluti þess láglandis sem hentar undir ræktun verði tekinn undir nytjaskógrækt í framtíðinni og þá eru ótalin áhrif sem hljótast af mögulegri sjálfsáningu tegunda utan skógræktarsvæða og skógrækt á vegum fjölda einkaaðila og félaga. Öll landnotkun manna hefur áhrif á náttúrufar en ólíklegt að nokkur áætlun hafi verið lögð fram á vegum hins opinbera sem gerir ráð fyrir jafn stórfelldri breytingu á íslensku landslagi og áætlunir um skógrækt eins og þær birtast í drögum að landsáætlun. Dæmi um samlegðaráhrif skógræktar á mófugla er gott dæmi um slíkt en það var rakið nánar í fyrra minnisblaði. Í landsáætlun er lagt til að búsvæði tuga til hundruða þúsunda friðaðra fugla verði lögð undir skógrækt á næstu áratugum. Á Íslandi eru afar stórir mófuglastofnar sem flestir eru farfuglar. Íslendingar eru ábyrgir fyrir þessum stofnum ásamt þjóðum þeirra landa þar sem fuglarnir dvelja utan varptíma.<sup>24</sup> Í umhverfismati áætlunarinnar ber einmitt að skoða áhrif sem verka yfir landamæri en engin tilraun var gerð til þess þó fá dæmi séu skýrari um slík áhrif en farfuglastofnar. Breytingar sem þessar, þar sem stór hluti mikilvægra búsvæða friðaðra fuglastofna er fjarlægður, munu líklega hafa víðtæk áhrif á velferð einstaklinga og á stofna þessara tegunda. Takmarkanir á eyðileggingu búsvæða dýra gagnvart stofnum þeirra og velferð koma fram í a.m.k. þrennum íslenskum lögum: lögum um velferð dýra (nr. 55/2013), lögum um náttúruvernd (nr. 60/2013) og lögum um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og spendýrum (nr. 64/1994). Ýmis verk manna hafa hliðstæð áhrif en núverandi umsvif skógræktar og umfang skv. drögum að landsáætlun eru slík að hliðstæður eru vandfundnar.

Skortur á mati á samlegðaráhrifum er augljós hvað varðar drög að landsáætlun í skógrækt eins og hér hefur verið lýst, en þetta er jafnframt almennur vandi sem endurspeglst í umræðu um náttúruvernd og auðlindanýtingu á Íslandi. Hér er eignarréttur sterkur, skipulagsvaldið er á sveitarfélagastiginu sem er oft illa í stakk búið til að framfylgja markmiðum í náttúruvernd þegar þeim er teflt á móti vilja eða fjárhagslegum hagsmunum einstaklinga og hópa. Landsáætlunir eiga að vera sveitarfélögum leiðarvísir við ákvarðanatöku. Þess vegna er mikilvægt að þær séu vandaðar og að heildarsýn yfir möguleg umhverfisáhrif sé ljós áður en endanleg stefna er samþykkt.

<sup>23</sup> Sutherland, W.J., Wordley, C.F.R. Evidence complacency hampers conservation. *Nat Ecol Evol* 1, 1215–1216 (2017). (<https://doi.org/10.1038/s41559-017-0244-1> <https://www.nature.com/articles/s41559-017-0244-1>)

<sup>24</sup> Zurita, P. 2021. Adverse biodiversity impacts of the draft Icelandic nation-wide plan for forestry. Bréf til umhverfisráðherra vegna Landsáætlunar í Skógrækt undirritað af 38 náttúruverndarfélögum í Evrópu og Afríku. (<https://www.skogur.is/static/files/Landsaaetlun/1-birdlife-international-re-iceland-forestry-plan-38-signatures.pdf>)



Full ástæða er til greina hvernig fjárhagslegir hvatar verða best nýttir til að ná markmiðum um náttúruvernd og alþjóðlegar skuldbindingar á sviði umhverfismála. Stefnumótun um landnotkun tæki síðan mið af slíkri greiningu.

Að öðru leyti er vísað til minnisblaðs til ráðherra dags. 27. apríl. sl. sem er hér hjálagt. Þar er m.a. vísað til þeirra alþjóðlegu skuldbindinga sem Ísland er aðili að á sviði náttúruverndar.

## **5. Lokaorð**

Endurheimt landgæða og skógrækt geta gegnt mikilvægu hlutverki í baráttunni við loftslagsvandann og efla þarf aðgerðir þar að lútandi. Þær aðgerðir verða þó að vera samkvæmt áætlunum sem unnar eru með tilliti til umhverfisáhrifa. Hætta er á að neikvæð hagræn áhrif gætu orðið umtalsverð sé ekki gætt að líffræðilegri fjölbreytni bæði í innlendu og alþjóðlegu samhengi. Mikilvægt er að landsáætlun í skógrækt marki stefnu sem tryggir að skógrækt sé stunduð áfram í landinu, á þann hátt að markmið um vernd og endurheimt líffræðilegrar fjölbreytni séu virt. Ljóst er að enn skortir á rannsóknir, á meðan þær hafa ekki verið unnar eigum við ekki annars kost en virða varúðarregluna og leyfa náttúru Íslands að njóta vafans.

## MINNISBLAÐ

Til: Umhverfis- og auðlindaráðherra, Guðmundar Inga Guðbrandssonar.

Afrit: Skrifstofustjóri landgæða, umhverfis- og auðlindaráðuneyti, Björn Helgi Barkarson.  
Skógræktarstjóri, Pröstur Eysteinnsson.

Frá: Tómasi Grétari Gunnarssyni og Salvöru Jónsdóttur, fulltrúum í verkefnisstjórn um gerð landsáætlunar í skógrækt.

Dags: 27. apríl 2021.

**Varðar: Landsáætlun í skógrækt, sérálit**

---

### Landsáætlun í skógrækt

Verkefnisstjórn um gerð landsáætlunar í skógrækt var skipuð 28. júní 2019 á grundvelli laga um skóga og skógrækt nr. 33/2019. Samkvæmt lögnum og erindisbréfi eru viðfangsefni verkefnisstjórnar meðal annars eftirfarandi.

*“Í landsáætlun í skógrækt sem er til tíu ára í senn, skal kveða á um stefnu stjórnvalda þar sem fjallað er um stöðu og framtíð skóga í landinu, ásamt tölusetnum markmiðum um árangur í skógrækt með hliðsjón af markmiðum laganna. Samkvæmt 2. mgr. 4. gr. laganna skal í áætluninni gera grein fyrir:*

- a) forsendum fyrir vali á landi til skógræktar með tilliti til náttúruverndar, minjaverndar og landslags,*
- b) vernd og endurheimt náttúruskóga,*
- c) ræktun skóga til uppbyggingar skógarauðlindar og umfangi og horfum hvað varðar nýtingu,*
- d) sjálfbærri nýtingu skóga,*
- e) áhrifum skógræktar á atvinnuþróun og byggð,*
- f) aðgengi fólks að skógum til útivistar,*
- g) skógrækt í samhengi líffræðilegrar fjölbreytni*
- h) skógrækt í samhengi loftslagsbreytinga*
- i) öflun þekkingar á skógum og skógrækt og miðlun hennar*
- j) eftirliti með ástandi og nýtingu skóga*
- k) eldvörnum og öryggismálum.*

*Jafnframt skal horft til þess að ná fram hagkvæmri notkun fjármagns og mannafla og samþætta áætlunina við aðrar áætlanir ríkis og sveitarfélaga sem og alþjóðlegar skuldbindingar.”*

Enn fremur segir í erindisbréfi að lögð sé sérstök áhersla á:

*„að í landsáætlun í skógrækt sé fjallað um endurheimt náttúruskóga á stórum samfelldum svæðum og skógrækt í samhengi loftslagsmála og líffræðilegrar fjölbreytni. Gera skal sérstaklega grein fyrir notkun tegunda í skógrækt og tryggja að ekki verði notaðar ágengar framandi tegundir sem numið geta land og dreift sér.“*

Að lokum er bent á að:

*„þar sem um mikil tengsl í viðfangsefnum er um að ræða við gerð landsáætlunar í skógrækt og við gerð landgræðsluáætlunar sbr 6. gr. laga nr. 155/2018 um landgræðslu skal verkefnisstjórn um gerð landsáætlunar hafa samráð eins og þurfa þykir við verkefnisstjórn um gerð landgræðsluáætlunar til að tryggja samræmingu vinnulags og viðfangsefna.“*

Gerð landsáætlunar er flókið verkefni eins og sjá má af ákvæðum laga og skipunarbréfi. Hún tekur til hagrænna, félagslegra og umhverfislegra þátta og krefst góðs aðgengis að gögnum á öllum þessum sviðum. Til hægt sé að vinna áætlun þurfa sýn og markmið jafnframt að vera skýr og á grundvelli þeirra eru settir fram kostir um æskilegar leiðir. Auk þessa er samráð við haghafa nauðsynlegur hluti af gerð stefnumótunar því án virkrar þátttöku þeirra er hætt við að stefnu verði ekki fylgt eftir. Endanleg stefna verður til þegar kostir um leiðir hafa verið bornir saman og metnir, skv. aðferðafræði umhverfismats áætlana. Þannig má ljóst vera að gerð stefnumótunar af þessu tagi krefst bæði sérþekkingar á viðkomandi málefnasviði og auk þess á gerð stefnumótunar.

Skógrækt er mikilvægt tæki að endurheimta landgæði á Íslandi og nýtist í baráttu við loftslagsbreytingar. Alla opinbera stefnu um landnotkun þarf hins vegar að meta með tilliti til bæði kosta og galla, og velja síðan þá leið sem vænlegust er til að skila árangri miðað við sett markmið og skuldbindingar.

Verkefnisstjórn um landsáætlun í skógrækt hefur starfað frá hausti 2019 og nú liggja fyrir drög að stefnu til kynningar auk umhverfismats. Margar gagnlegar upplýsingar hafa verið dregnar saman í tengslum við vinnuna. Hins vegar teljum við nauðsynlegt, í ljósi þessi hlutverks sem okkur var falið samkvæmt erindisbréfi að koma eftirfarandi sjónarmiðum og áherslum okkar á framfæri við ráðherra.

### **1. Landsáætlun, skipulag, framkvæmdir og tengsl við aðrar áætlanir.**

Land er takmörkuð auðlind sem gegnir fjölpættu hlutverki. Augljóslega er samkeppni um notkun lands þar sem margir hagsmunaaðilar koma að. Því þurfa ákvarðanir um landnotkun að vera vel rökstuddar með tilliti til umhverfislegra, hagrænna og félagslegra þátta. Hér á landi eru ákvarðanir um landnotkun teknar á sveitarfélagastigi, en þurfa að fylgja stefnu stjórnvalda á landsvísu sem aftur þurfa að fylgja alþjóðlegum skuldbindingum.

Umfangsmikil áætlanagerð eins og hér um ræðir krefst sérþekkingar á málefnum skógræktar, vistfræði og landnotkunar auk áætlanagerðar og umhverfismats. Þá er mikilvægt að ef túlka á mismunandi sjónarmið bæði innan verkefnishóps og í gengum samráð við haghafa, að söfnun upplýsinga, úrvinnsla þeirra og framsetning niðurstöðu sé unnin á hlutlausan hátt. Á þetta bæði við um mótun stefnu og gerð umhverfismats sem þurfa að vera faglega unnin. Til að tryggja hlutleysi í vinnubrögðum er mikilvægt að fylgja viðurkenndum aðferðum við áætlanagerð.

Í drögum að landsáætlun í skógrækt segir að það sé „á ábyrgð framkvæmdaaðila (oftast landeiganda) að velja land til skógræktar og að taka tillit til verndarþátta við það val, enda er það hann sem ber ábyrgð á að farið sé eftir þeim. Sveitarfélög koma að þeirri ákvarðanatöku með skipulagi og framkvæmdaleyfi.“

Mikilvægt er að leiðrétta það sem hér er sett fram. Skv. skipulagslögum ber sveitarfélagið ábyrgð á veitingu framkvæmdaleyfis, sem jafnframt þarf að vera í samræmi við skipulag, sbr. 13. gr. laga nr. 123/2010 og 4.- 5. gr. rg. nr. 772/2012. Skógræktaráætlanir skulu vera í samræmi við gildandi skipulagsáætlanir sbr. 8. mgr., 12. gr. laga 123/2010. Skipulagsáætlanir skulu gera grein fyrir skógræktarsvæðum sbr., j. lið, gr. 4.3.1., í skipulagsreglugerð nr. 90/2013 og framkvæmdaleyfi eru síðan veitt samkvæmt því.

Af þessum ástæðum er mikilvægt að landsáætlun um skógrækt sé skýr, taki tillit til gildandi laga s.s. laga um skóga- og skógrækt nr. 33/2019 og laga um náttúruvernd nr. 60/2013 auk gildandi alþjóðlegra samninga. Skýr stefna á landsvísu auðveldar sveitarfélögum að vinna skipulagsáætlanir og meta umsóknir landeigenda um framkvæmdir. Eins og drög að landsáætlun eru sett fram er skipulags- og

framkvæmdaleyfisvald sveitarfélaga gert að engu sem augljóslega skapar hættu á ringulreið í skrifræði og stjórnýslu.

Eins og fram kom í skipunarbréfi eru mikil tengsl í viðfangsefnum landsáætlunar um landgræðslu og landsáætlunar í skógrækt. Einungis einn samráðsfundur var haldinn með verkefnisstjórnnum í upphafi vinnunnar að undirlagi UAR, en þá voru engin efnisleg atriði komin til umræðu. Fengur hefði verið í því að samráð hefði verið milli verkefnisstjórna til að tryggja samræmingu vinnulags og þeirra viðfangsefna sem skarast. Á það einkum við um vernd og endurheimt náttúruskóga og landnotkun með tilliti til loftslags og líffræðilegrar fjölbreytni.

## **2. Skógrækt og náttúruvernd**

Hér á eftir verður fjallað um valin atriði er varða náttúruvernd sem ekki tókst að gera fullnægjandi skil við gerð landsáætlunar en miklu skiptir að skógrækt og náttúruvernd fari saman til langrar framtíðar.

Einkum er hér litið til eftirfarandi liða í gr. 4, lögum nr. 33/2019 sem eru samhljóða erindisbréfi:

a. *forsendur fyrir vali á landi til skógræktar með tilliti til náttúruverndar, minjaverndar og landslags.*

g. *skógrækt í samhengi líffræðilegrar fjölbreytni.*

### a) *Sérstaða náttúru Íslands.*

Ekki er hægt að ræða af ábyrgð um opinbera stefnu um landnotkun sem tekur til landsins alls, án þess að hafa einkenni íslenskrar náttúru í huga. Náttúra Íslands er einstök á heimsvísu sem endurspeglast meðal annars í fjölbættum alþjóðlegum skuldbindingum sem byggja á alþjóðlegum rannsóknum og áhuga ferðamanna á að heimsækja landið. Miklir hagsmunir eru því í húfi að vel takist til við skipulag landnotkunar. Ísland er úthafseyja á mörkum heitra og kaldra hafstrauma þar sem mikilla áhrifa eldvirkni gætir. Stutt er síðan landið kom undan ís og ný vistkerfi eru í hraðri mótun við jaðra hopandi jökla og í tengslum við þá jarðfræðilegu ferla sem móta landið. Þessi sérstaða gerir að verkum að skilyrði fyrir tilvist og þróun lífs á Íslandi eru fjölbreytt og einstök. Mikil fjölbreytni er í búsvæðum lífvera á Íslandi og fjölbreytni einstaklinga innan sömu tegunda er því mikil (t.d. Náttfr. 2020: 126-138 og Proc.Roc.Soc. B 2012:411-416 ). Einangrun landsins dregur úr dreifingu lífvera til Íslands sem gerir að verkum að hér eru fábreytt en einstæð samfélög lífvera sem hafa þróast án mikilla tengsla við systurstofna á meginlöndum. Lífríkið einkennist af tegundafæð í flestum lífveruhópum en að sama skapi eru fáir keppinautar og oft verða til afar stórir stofnar. Í sumum tilfellum, til dæmis hvað varðar fugla, er stór hluti heimsstofns allmargra tegunda á Íslandi (sjá: <https://utgafa.ni.is/skyrslur/2012/NI-12010.pdf>). Samandregið má segja að sú líffræðilega fjölbreytni sem mæld er með fjölbreytileika innan stofna, stofnstærðum og ferlum þróunar sé óvenju ríkuleg á Íslandi.

Líffræðileg fjölbreytni á landi á Íslandi fylgir hæð í landi og gróðurhulu. Því er langmest líffræðileg fjölbreytni á grónu láglandi og þar eru jafnframt mestu umsvif mannsins þ.m.t. nytjaskógrækt. Ef samræma á vernd einstæðrar íslenskrar náttúru og viðamiklar áætlanir um breytingar á landnotkun er augljóst að þörf er á þverfaglegri vinnu til að greina og lágmarka skörun hagsmuna á breiðum grunni. Sú vinna hefur ekki verið unnin.

Íslensk náttúra ber einnig mikil merki um búsetu mannsins svo sem skógarhögg og beitarnytjar sem leitt hafa til jarðvegseyðingar. Endurheimta þarf landgæði, en hins vegar er ekki sama hvernig það er gert ef markmið er að varðveita samhliða, mikilvæg sérkenni íslenskrar náttúru sem njóta verndar laga og alþjóðasamninga. Að þessu er vikið nánar að neðan.

b) *Lagaleg umgjörð náttúruverndar.*

Sú mikla sérstaða sem náttúra Íslands nýtur kemur vel fram í lögum sem fjalla um landnotkun og náttúruvernd. Til dæmis skipulagslögum nr. 123/2010, lögum um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum nr. 64/1994 (sem nú eru í endurskoðun), lögum um landgræðslu nr. 155/2018, lögum um skóga og skógrækt nr. 33/2019 og lögum um náttúruvernd nr. 60/2013.

Fyrsta markmið (1.gr.) laga um náttúruvernd er að ... „*vernda til framtíðar fjölbreytni íslenskrar náttúru, þar á meðal líffræðilega og jarðfræðilega fjölbreytni og fjölbreytni landslags. Þau [lögin] eiga að tryggja eftir föngum þróun íslenskrar náttúru á eigin forsendum og verndun þess sem þar er sérstætt eða sögulegt og einnig stuðla að endurheimt raskaðra vistkerfa og auknu þoli íslenskra vistkerfa gegn náttúruhamförum og hnattrænum umhverfisbreytingum.*”

Hér er lögð áhersla á að lífríki Íslands fái að þróast sem mest á eigin forsendum með íslenskum tegundum sem einnig eru notaðar við endurheimt raskaðra vistkerfa. Það gefur auga leið að stórfelld inngrip í náttúru landsins, svo sem áætlanir um ræktun innfluttra tegunda á stórum svæðum, vinna á móti þessu markmiði og þurfa að byggja á vandaðri greiningarvinnu og nauðsynlegu eftirliti svo vel fari.

Enn fremur segir í 2. gr. laga um náttúruvernd: „*Verndarmarkmið fyrir vistgerðir, vistkerfi og tegundir.*”

*Til að stuðla að vernd líffræðilegrar fjölbreytni skal stefnt að því:*

a. *að viðhalda fjölbreytni vistgerða innan náttúrulegra útbreiðslusvæða þeirra með þeirri tegundafjölbreytni og þeim vistfræðilegu ferlum sem einkenna hverja vistgerð og tryggja ákjósanlega verndarstöðu einstakra vistgerða,*

b. *að standa vörð um og efla vistkerfi landsins svo eðli þeirra, gerð og virkni sé tryggð til framtíðar,*

c. *að varðveita tegundir lífvera og erfðafræðilega fjölbreytni þeirra og tryggja ákjósanlega verndarstöðu þeirra þannig að tegundirnar nái að viðhalda sér í lífvænlegum stofnum til lengri tíma á náttúrulegum búsvæðum sínum. Þetta markmið gildir ekki fyrir framandi tegundir.*”

Hliðstæð verndarmarkmið eru sett um jarðminjar, vatnasvæði, landslag og víðerni í 3. gr. laganna sem sömuleiðis verður að taka tillit til við gerð landnotkunaráætla.

Þessi markmið laga um þróun og vernd íslenskrar náttúru, byggjast á að nægilega stór svæði af mismunandi landgerðum njóti verndar fyrir afgerandi umhverfisbreytingum, svo að náttúruverðmæti (vistgerðir, vistkerfi, mótandi ferlar, tegundir, jarðminjar, vatnasvæði, landslag og víðerni), hafi ákjósanlega verndarstöðu til framtíðar. Til að svo megi vera þarf að vernda mörg, fjölbreytt og sem stærst svæði sem eru valin á kerfisbundinn hátt sem byggður er á vísindarannsóknum.

Drög að slíkri flokkun, sem jafnframt á sér stoð í lögum [nr. 60/2013.](#), má finna í tillögum Náttúrufræðistofnunar Íslands um svæði á náttúruuminjaskrá en samkvæmt lögnum skal lögð áhersla á að byggja upp net verndarsvæða (sjá: <https://www.ni.is/midlun/natturuminjaskra>). Hugmyndafræði um net verndarsvæða kemur einnig fram í skilgreiningu Bernarsamningsins (sem Ísland á aðild að) á Emerald network (sjá: <https://www.coe.int/en/web/bern-convention/emerald-network>).

c) *Mismunandi gildi skógræktar.*

Við skipulag skógræktar og samhæfingu hennar með öðrum markmiðum um landnotkun og náttúruvernd, er mikilvægt að hafa í huga að skógrækt er skilgreind mjög vítt skv. lögum nr. 33/2019 og snýr bæði að vernd, endurheimt og ræktun ofl. en nauðsynlegt kann að vera að greina betur á milli hinna ýmsu hlutverka. Birki eða ilmbjörk er eina innlenda tegundin sem

myndar samfellda skóga á Íslandi. Skógar með innlendum trjátegundum (ilmbjörk, reyniviði, blæosp, gulvíði eða loðvíði), sem í reynd eru einkum birkiskógar eru nefndir *náttúruskógar* í lögum um skógrækt nr. 33/2019, en fyrsta markmið laganna er að vernda náttúruskóga og stuðla að aukinni útbreiðslu þeirra. Vernd birkiskóga fellur einnig undir 61. gr. náttúruverndarlaga (nr. 60/2013) um *sérstaka vernd*. Þá eru birkivistgerðir á lista Bernarsamningsins um vistgerðir sem þarfnast verndar. Vernd birkiskóga og aukin útbreiðsla þeirra (að teknu tilliti til annarra náttúruvafarsþátta sem þarfnast verndar) fellur vel að lagaumhverfi náttúruverndar. Þetta er óumdeilt.

Hins vegar er skógrækt á Íslandi stunduð með innfluttum tegundum (birki einungis um 20-30% af gróðursetningu hvers árs síðan 1990). Þær henta að jafnaði betur fyrir timburframleiðslu, binda flestar meira kolefni en birki og eru því vinsælli til nytjaskógræktar. Þó að skógræktarsvæði séu í reynd oft blanda af birki og innfluttum tegundum er nauðsynlegt að greina betur á milli þess við skipulag skógræktar, hvort innfluttar tegundir eru notaðar eða ekki.

Ræktun á birki, varðveisla birkiskóga og endurheimt raskaðra vistkerfa fellur vel að markmiðum íslenskra laga (sjá að ofan) en einnig að markmiðum alþjóðlegra samninga á sviði náttúruverndar sem gera ráð fyrir að hlúð sé að líffræðilegri fjölbreytni og að náttúruvernd sé stunduð með innlendum tegundum. Mikið landrými er til að ná árangri í endurheimt vistkerfa og kolefnisbindingu á Íslandi með aukinni útbreiðslu birkiskóga (sjá t.a.m: <https://birkivist.is>). Þetta kemur ágætlega fram í drögum að landsáætlun í skógrækt (sk. Landleið). Fyrsta aðgerðaráætlun ríkisstjórnarinnar í loftslagsmálum var gefin út 2018 og í kjölfar hennar áætlun um eflingu skógræktar, eflingu landgræðslu og endurheimt votlendis (sjá: <https://www.stjornarradid.is/gogn/rit-og-skyrslur/stakt-rit/2019/07/02/Baett-landnyting-i-thagu-loftslagsmala/>). Þar kemur meðal annars fram að áhersla er á að aðgerðir í loftslagsmálum verði í samræmi við alþjóðlegar skuldbindingar s.s. samning Sameinuðu þjóðanna um vernd líffræðilegrar fjölbreytni, Bernarsamninginn, Ramsarsamninginn og í því ljósi verða ekki notaðar ágengar framandi tegundir. Enn fremur að samræmi sé við stefnumörkun stjórnvalda m.a. varðandi vernd og endurheimt vistkerfa s.s. votlendis, víðikjars og birkiskóga, uppbyggingu og nýtingu skógarauðlindar, að skipulag taki mið af landslagsheildum. Aðgerðaráætlun ríkisins í loftslagsmálum, 2. útg. 2020, endurtekur þessar áherslur (sjá: <https://www.stjornarradid.is/verkefni/umhverfi-og-natturuvernd/loftslagsmal/adgerdaaetlun-i-loftslagsmalum/>). Í viðauka með aðgerðaráætluninni um eflingu skógræktar, segir að sérstök áhersla verði lögð á aðgerðir á landi sem losar kolefni úr jarðvegi sem fellur vel að sk. Landleið í drögum að landsáætlun í skógrækt. Ennfremur segir um ríkisstyrkta skógrækt á lögbýlum; „*Árlegt umfang verkefnisins Skógrækt á lögbýlum mun ríflega tvöfaldast á árabílinu og samstarfsverkefni Skógræktarinnar og Landgræðslunnar verða stórefld en þar er áhersla lögð á endurheimt birkiskóga, víðikjars og mólendis, svo sem í Hekluskógum.*” (bls. 141). Eðlilegt verður að teljast að landsáætlun í skógrækt sem leggur mikla áherslu á loftslagsmál, taki tillit til aðgerðaráætlunar í loftslagsmálum hvað þetta varðar.

Íslensk lög gera ekki ráð fyrir að notaðar séu innfluttar tegundir við endurheimt vistkerfa enda hafa slíkar tegundir einkum neikvæð áhrif á þá líffræðilegu fjölbreytni sem Íslendingar hafa heitið að vernda með aðild að alþjóðasamningum. Þetta er ítrekað með áherslum hvað varðar aðgerðir í loftslagsmálum.

d) *Skógrækt, líffræðileg fjölbreytni og innfluttar tegundir.*

Verkefnisstjórn var falið að gera grein fyrir „*skógrækt í samhengi líffræðilegrar fjölbreytni*“ og „*Gera...sérstaklega grein fyrir notkun tegunda í skógrækt og tryggja að ekki verði notaðar*“

ágengar framandi tegundir sem numið geta land og dreift sér." Þessi tvö atriði eru nátengd því áhrif skógræktar á líffræðilega fjölbreytni velta meðal annars á því hvort notaðar eru innlendar tegundir eða innfluttar. Íslendingar eru aðilar að samningnum um vernd líffræðilegrar fjölbreytni. Þar er líffræðileg fjölbreytni skilgreind á eftirfarandi hátt: "*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." Þetta hefur verið þýtt á eftirfarandi veg: „Í samningi þessum: Merkir "líffræðileg fjölbreytni" breytileika meðal lífvera frá öllum uppsprettum, þar með talin meðal annars vistkerfi á landi, í sjó og vötnum og þau vistfræðilegu kerfi sem þær eru hluti af: þetta nær til fjölbreytni innan tegunda, milli tegunda og í vistkerfum." Líffræðileg fjölbreytni nær því til mismunandi skipulagsstiga lífsins, vistkerfa, fjölbreytni milli tegunda og innan tegunda og þeirra ferla sem móta líffræðilega fjölbreytni. Eins og lýst var að ofan liggur meginsérstaða Íslands hvað varðar líffræðilega fjölbreytni í þeim þáttum sem byggjast á legu landsins og jarðfræðilegri sérstöðu. Þetta eru þættir eins og einstæð vistkerfi og samfélög, breytileiki innan stofna og mjög stórir stofnar sumra tegunda. Þær rannsóknir sem gerðar hafa verið á tengslum skógræktar við líffræðilega fjölbreytni (t.d. <https://www.ni.is/greinar/skogvist>) eru mikilvægar en þær fjalla einkum um tegundafjölbreytni sem er aðeins lítil hluti líffræðilegrar fjölbreytni og sá sem hvað minnst vegur í sérstöðu íslenskrar náttúru. Þegar hugað er að áhrifum skógræktar á líffræðilega fjölbreytni er því bráðnauðsynlegt að huga að þeim áhrifum sem skógrækt hefur á vistkerfi á þeim breiða grunni sem líffræðileg fjölbreytni nær til, og sömuleiðis hver áhrifin kunna að verða til lengri tíma litið.

Innfluttar tegundir sem kunna að geta dreift sér út fyrir skipulögð skógræktarsvæði geta haft víðtækari áhrif en þeim var ætlað. Slík dreifing stangast því á við skipulagsáætlanir og lagaákvæði um náttúruvernd sem vísað er til hér að ofan. Nokkrar tegundir innfluttra trjáa sem mest eru notaðar eru í skógrækt á Íslandi hafa mikla getu til að dreifa sér víðar en til var sáð. Hér má nefna stafafuru en hún er víðast skilgreind sem ágeng utan náttúrulegra heimkynna. Hún er raunar flokkuð með ágengustu tegundum barrtrjáa (sjá t.d. Div. & Distr. 2004: 321-331). Mjög miklar rannsóknir hafa verið gerðar á áhrifum stafafuru á lífríki í nýjum heimkynnum hennar þar sem hún hefur fjölbreytt neikvæð áhrif á líffræðilega fjölbreytni. Benda má á viðvaranir og ábendingar Náttúrufræðistofnunar Íslands, Vistfræðifélags Íslands og ítarlega greinargerð Hins Íslenska Náttúrufræðifélags sem komu fram í samráðsferli og studdar voru heimildum.

Stafafura, eins og fleiri barrtré úr skógrækt, dreifist greiðlega út í íslenska náttúru (sjá t.d.: <http://hdl.handle.net/1946/10774>) og víða má sjá plöntur fjarri skógum. Líkum má leiða að því að útbreiða hennar sé nú þegar orðin það mikil að mikill kostnaður myndi vera við að koma böndum á hana sem gefur ríkt tilefni til varúðar (sjá t.d. um kostnað við ágengar tegundir: <https://www.nature.com/articles/s41586-021-03405-6>).

Í drögum að landsáætlun er því haldið fram að engar ágengar tegundir séu notaðar í skógrækt á Íslandi (bls. 25). Staða stafafuru samkvæmt erlendum rannsóknum og dreifing hennar hér bendir til að þetta sé ekki rétt. Viðarmiklar vísindarannsóknir liggja fyrir um skaðsemi stafafuru, utan náttúrulegra heimkynna og hún breiðist nú hratt út hérlendis. Líklega á þetta einnig við um fleiri tegundir sem notaðar eru hérlendis við nytjaskógrækt, t.d. sitkagreni. Í drögum að landsáætlun í skógrækt segir „mikilvægt [er] að nota ekki ágengar framandi trjátegundir í skógrækt“ en ekki er með skýrum hætti settar fram leiðir til að tryggja að ekki verði notaðar ágengar framandi tegundir sem numið geta land og dreift sér en Íslendingum

ber að viðhafa slíka varúð, t.d. samkvæmt samningi um líffræðilega fjölbreytni. Hér má einnig minna má á meginreglur í lögum og alþjóðlegum samningum um *vísindalegan grundvöll ákvarðanatöku og varúðarreglu* (sbr. 8. - 9. gr. laga 60/2013).

Ýmis ákvæði í alþjóðasamningum sem Íslendingar eiga aðild að kveða þannig á um varúð í umgengni við innfluttar tegundir. Skógrækt með innfluttum tegundum sem hafa augljóslega getu til að breiðast hratt út brýtur líklega Aichi markmið nr. 9 (um framkvæmd samningsins um líffræðilega fjölbreytni). Í þeim þætti aðgerðaáætlunar stjórnvalda í loftslagsmálum sem varðar landnýtingu (skógrækt, landgræðslu og endurheimt votlendis) er lögð áhersla á að tekið sé mið af alþjóðlegum samningum og að í því ljósi verði ekki notaðar framandi ágengar tegundir, sbr hér að ofan. Í drögum að landsáætlun í skógrækt er gert ráð fyrir bindingu kolefnis að stórum hluta með innfluttum tegundum sem stangast á við áherslur í aðgerðaáætlun í loftslagsmálum auk ákvæða sem fyrr er um getið.

e) *Samlegðaráhrif landsáætlunar*

Við gerð áætlana eins og landsáætlunar í skógrækt er nauðsynlegt skoða líkleg áhrif hennar. Þetta á bæði við um sértæk áhrif og ekki síður lengri tíma- og samlegðaráhrif sem af slíkri áætlun kunna að hljóta. Þau ráða miklu um hvernig framlögð stefna fellur að lögum og alþjóðasamningum og eru lykilatriði í umhverfismati áætlana (sbr. 10. gr. laga nr. 105/2006 og Skipulagsstofnun 2007, *Leiðbeiningar um umhverfismat áætlana*). Einstakir skógræktarreitir á lögbýlum eru yfirleitt það litlir að þeir eru ekki metnir skv. lögum um umhverfismat framkvæmda, og ekki er hefð fyrir því að meta fleiri svæði saman. Þegar samanlagt flatarmál nytjaskógræktar er farið að teljast í tugum og jafnvel hundruðum þúsunda ha er þó ljóst að heildaráhrif geta verið gríðarmikil og hafa áhrif á fjölbreyttar skuldbindingar og aðra hagsmuni í landnotkun enda fellur landsáætlunin undir lög um umhverfismat áætlana.

Suma áhrifaþætti skógræktar er auðvelt er að meta gróflega með úrvinnslu fyrirbyggjandi upplýsinga. Þetta hefði verið æskilegur og eðlilegur hluti af sviðsmyndagreiningu og umhverfismati áætlunarinnar. Þannig mætti varpa ljósi á hversu raunhæfar áætlanir um aukna skógrækt eru. Dæmi um greiningu af þessu tagi gæti verið að kanna hvaða áhrif uppvöxtur skóga, víða á láglandi hefur á landslag og víðerni sbr. lið a) í gr. 4, laga nr. 33/2019 og erindisbréf (og sbr. einnig 3. gr. laga nr. 60/2013). Þekjur af núverandi útbreiðslu skóga, ásamt spám um vöxt þeirra liggja fyrir. Upplýsingar um þá skógrækt sem þegar er áætluð í samþykktum samningum við landeigendur eru væntanlega einnig til reiðu. Með sýnileikagreiningum á slíkum fyrirbyggjandi upplýsingum má áætla hver áhrif skógræktar verða á landslag og útsýni í náinni framtíð. Á sama hátt má setja fram sviðsmyndir um frekari útbreiðslu skógræktar sem fyrirhuguð er samkvæmt landsáætlun og hvernig þeir skógar gætu legið í landslagi miðað við reynsluna, eða hvernig heppilegast væri að koma þeim fyrir. Nærtæka fyrirmynd af greiningum af þessari ætt má til dæmis sjá í mati á sýnileika vindorkukosta fyrir 4. áfanga Rammaáætlunar (<https://www.ramma.is/>).

Í drögum að áætluninni er víða nefnt hversu hátt hlutfall af heildarflatarmáli landsins áform um skógrækt geta verið. Þetta er óheppileg framsetning því hún varpar engu ljósi á málamiðlanir sem varða skógrækt eða viðfangsefni verkefnisstjórnar. Skoða þarf hlutfallsleg áhrif á þá þætti sem áætlunin varðar, til dæmis hve víða útsýni gæti tapast, hve hátt hlutfall fuglastofna áætlunin gæti varðað eða hve mikið af mögulegu ræktunarlandi áætlunin gæti snert. Áhrif á lögbundna vernd landslags og víðerna er einmitt ágætt dæmi um þetta því ekki þarf nema eina röð af hraðvaxta, stórvöxnum trjám meðfram þjóðvegi (sem hefur lítið flatarmál ofanvarps) til að loka á útsýni með vegakerfinu á stórum landsvæðum.



Útsýnisgreining á áhrifum skógræktar í nútíð og framtíð myndi einmitt varpa því ljósi á málefnið að almenningur og stjórnvöld gætu betur áttað sig á áhrifunum.

Áhrif á skógræktar á fuglastofna hafa verið rædd á ýmsum vettvangi síðustu áratugi en þau eru einmitt mjög gott dæmi um samlegðaráhrif landsáætlunar. Hér verður vikið nánar að þessu.

Mikilvægur þáttur í náttúrufarslegri sérstöðu Íslands sem lýst var að ofan, eru nokkrir afar stórir fuglastofnar. Þar á meðal eru nokkrir stofnar svokallaðra mófugla (einkum vaðfuglar, sumir spörfuglar og rjúpa) sem reiða sig á opið (skóglaust) land á láglandi. Flestir þessara stofna eru svokallaðar ábyrgðartegundir Íslands þar sem stór hluti heimsstofns verpur á Íslandi. Dæmi eru spói, heiðlóa, lóupræll, jaðrakan, og stelkur en nefna mætti fleiri ábyrgðartegundir sem reiða sig á opið láglandi eins og fálka (sjá: <https://www.ni.is/greinar/forgangstegundir-fugla>). Mófuglar verja flestir allstór óðul sem takmarkar þéttleika þeirra. Þeir ná því aldrei eins háum þéttleika og fuglar sem verpa í byggðum eða vörpum (t.d. margir sjófuglar og andfuglar). Af því leiðir að verndarstaða mófuglastofna veltur á heildarflatarmáli lands sem er til reiðu til varps og viðhalds. Þeir eru ágætt dæmi um dreifða auðlind sem ekki er hægt að vernda nema með samhæfingu aðgerða á stórum svæðum. Það sama á við um ýmsar aðrar dreifðar auðlindir sem koma fyrir í lögum, t.d. plöntur, vistgerðir, vatnafar og landslag. Þó mófuglar nái sjaldnast þeim þéttleika að svæði séu tekin frá sérstaklega þeim til verndar er þéttleiki þeirra á nær öllu láglandi Íslands með því sem allra mest gerist í heiminum. Það má því segja að nær allt láglandi Íslands sé ríkulegt varpland mófugla ef slíkt fyrirfinnst einhvers staðar. Þessir fuglar eru allir friðaðir með lögum og taka skal tillit til þeirra og búsvæða þeirra við skipulag og landnotkun (6. gr. laga nr. 64/1994). Íslendingar hafa líka tekið á sig víðtækar alþjóðlegar skuldbindingar um vernd þeirra.

Heildarþéttleiki mófugla á láglandi þar sem nytjaskógrækt fer einkum fram, er nokkuð breytilegur en liggur gjarnan í kringum 200 fugla/km<sup>2</sup> í mólendi á láglandi (sjá t.d. <https://www.ni.is/greinar/skogvist>, og fjölda annarra rannsókna). Þéttleikinn er lægri á ógrónu landi, en mun meiri á frjósamara landi, t.d. yfir 600 fuglar/km<sup>2</sup> að meðaltali í hálfdeigju (sem er oft framræst votlendi) á Suðurlandi (Bird Study 2014:544-552).

Miðað við drög að landsáætlun í skógrækt virðist stefnt að því að planta innfluttum tegundum í um 30 þús ha til 2040. Miðað við þessi markmið, varfærnar forsendur um þéttleika mófugla og hliðstætt landval undir skógrækt og áður, má gera ráð fyrir að um 60 þúsund mófuglar tapi búsvæðum sínum beint undir nytjaskógrækt til 2040. Þá er einnig lagt til að nytjaskógar gætu þakið um 200 þúsund ha lands í lok aldarinnar (eru nú innan við 50 þús ha). Miðað við sömu forsendur má gera ráð fyrir að slík skógrækt fjarlægji varlega áætlað, búsvæði a.m.k. hálftrar milljónar mófugla. Þessi fjöldi er af þeirri stærðargráðu að við myndum tapa öllum varpstofnum tjalds, jaðrakans og stelks - tvisvar sinnum (sjá: [https://utgafa.ni.is/fjolrit/Fjolrit\\_55.pdf](https://utgafa.ni.is/fjolrit/Fjolrit_55.pdf)). Við þetta bætast jaðaráhrif (sjá: J. Appl. Ecol. 2014: 204-213 og Náttfr. 2020: 145-162) en flestir mófuglar forðast að verpa í nánd við skóga. Þessi áhrif má þó minnka mjög mikið með því að planta færri og stærri skógum en til þess þarf annað skipulag á skógrækt en nú tíðkast og gengið er út frá í drögum að landsáætlun. Einnig er rétt að vekja athygli á að oftast er ólínulegt samband milli flatarmáls tapaðra búsvæða og fjöldbreytinga í stofnum sem leiða af landslagsbreytingum (sjá t.d. Biol. Rev. 2010:35-53). Erfiðara er að spá fyrir um slík áhrif, en fjöldbreytingar á mófuglum í nágrannalöndum í tengslum við skógrækt gefa ekki tilefni til bjartsýni (Náttfr. 2020: 145-162). Líffræðilega er ólíklegt að mófuglar geti bætt sér upp töpuð búsvæði af þessari stærðargráðu og engin lagastoð er fyrir því að réttlæta stórfelldar breytingar á búsvæðum friðaðra lífvera með

ágiskunum um að þær færi sig annað eins og þó er oft reynt. Hægt er að áætla samlegðaráhrif skógræktar á mófugla mun nákvæmar en hér er gert með fyrirbyggjandi gögnum og forsendum um framvindu skógræktar, en ljóst er að möguleg samlegðaráhrif landsáætlunar eru gríðarleg og fjalla þarf um þau í umhverfismati áætlunarinnar.

Þegar horft er á samlegðaráhrif af þessu tagi er augljóst að stórfelld og dreifð nytjaskógrækt vinnur gegn markmiðum nokkurra íslenskra laga. Landbreytingar af þessu tagi sem ógna hundruðum þúsundum friðaðra fugla standast heldur ekki alþjóðlega samninga á sviði náttúruverndar. Þessu til staðfestingar má benda á ítrekuð samskipti um málið við aðila Bernarsamningsins (<https://rm.coe.int/1680746302>) nú síðast í samstarfi við aðila AEWA samningsins en sérfræðinganevnd var send hingað til úttektar 2016 (<https://www.unep-aewa.org/fr/node/3709>). Í kjölfar heimsóknarinnar var gefin út skýrsla með gagnlegum leiðbeiningum um hvernig standa mætti að skógrækt á Íslandi til að uppfylla markmið samningsins. Þar er meðal annars lögð áhersla á að uppfylla ákvæði Bernarsamningsins, til dæmis um að koma upp neti verndarsvæða (*Emerald network*) og meta landsáætlun í skógrækt með aðferðum umhverfismats áætlana (*Strategic Environmental Assessment*). Sett var fram aðgerðaáætlun til lengri og skemmri tíma en ekki eru mikil merki um að brugðist hafi verið við henni. Mikilvægt er að stjórnvöld sýni að þeim er alvara með þátttöku í alþjóðlegu verndarstarfi og bregðist við á viðeigandi hátt.

Flestir mófuglastofnar okkar eru farfuglar en við umhverfismat áætlana er sérstaklega horft til þess hvort áhrifa áætlunar gæti yfir landamæri. Áhrif skógræktar á mófuglastofna eru skýrt dæmi um áhrif framkvæmda sem verka yfir landamæri og þetta endurspeglast í ítrekuðu eftirliti alþjóðasamninga með skógræktaráformum á Íslandi. Gera verður ráð fyrir að þetta eftirlit haldi áfram og yrðu fyrirbyggjandi drög að landsáætlun í skógrækt samþykkt yrði það álitshnekkir fyrir íslensk stjórnvöld á alþjóðavettvangi.

Ljóst er að samlegðaráhrif þeirra framkvæmda sem stefnt er að í drögum að landsáætlun eru gríðarmikil. Hér var einungis rakið dæmi um fugla en það sama á við um ýmis dreifð náttúruverðmæti sem vernduð eru með lögum. Samandregið má segja að það er alls ekki ljóst hvernig á að koma þeirri skógrækt sem stefnt er að í fyrirbyggjandi drögum, fyrir í landinu sé tekið tillit til gildandi laga og samninga.

Hér hefði verið nauðsynlegt að nýta umhverfismat áætlana til að setja fram niðurstöðu sem byggð væri á þverfaglegri greiningu gagna. Í umhverfismati áætlana ber að setja fram kosti að stefnu, meta áhrif þar með talin samlegaðaráhrif hvers kosts. Bera þá saman og velja þann kost sem best samræmist viðmiðum, lögum og samþykktum. Ekki er fjallað um samlegðaráhrif áætlunarinnar í fyrirbyggjandi drögum að umhverfismati hennar, sem augljóslega stenst ekki ákvæði laga nr. 105/2006.

### **3. Samantekt**

- Margt bendir til að það sé óraunhæft að koma þeirri nytjaskógrækt sem stefnt er að í drögum að landsáætlun, fyrir í landinu án verulega neikvæða áhrifa á náttúruverðmæti. Samlegðaráhrif af þeim drögum sem sett eru fram verða líklega mjög mikil eins og sýnt var fram á með dæmi um mófugla. Hér er ástæða til að minna á meginreglur um vísindalegan grundvöll ákvarðanatöku og varúðarregluna. Með faglega unnu mati á umhverfisáhrifum áætlanna, sem krefst þverfaglegrar greiningar á fyrirbyggjandi landfræðilegum gögnum, sviðsmyndagreininga sem byggja á slíkum gögnum, mati á samlegðaráhrifum og líklegri

framvindu skógræktar, mætti komast að niðurstöðu um hvernig skógrækt er best fyrir komið. Slík vinnubrögð eru líklegri til að ná ásættanlegri niðurstöðu og skapa meiri sátt um skógrækt.

- Nokkrar tegundir trjáa sem nú eru notaðar í skógrækt og áætlað er að nota áfram samkvæmt landsáætlun, dreifa sér greiðlega um íslenska náttúru. Sumar þeirra, eins og stafafura, eru skilgreindar sem ágengar nær alls staðar þar sem þær finnast utan náttúrulegra heimkynna. Mjög viðamiklar vísindarannsóknir liggja þessu til grundvallar sem að engu eru hafðar í drögum að landsáætlun. Fagstofnanir, vísindafólk og fagfélög á sviði náttúruvísinda gerðu ítrekaðar athugasemdir við þetta í samráðsferli. Hér er ekki einungis hætta á að lögvarðir hagsmunir náttúruverndar verði brotnir, heldur er einnig hætta á að verið sé að stofna til mikils tilkostnaðar fyrir þjóðina eins og raunin hefur verið í öðrum löndum. Hér má enn aftur minna á meginreglur um vísindalegan grundvöll ákvarðanatöku og varúðarregluna sem eru sérlega viðeigandi í þessu tilfalli.
- Líffræðileg fjölbreytni á Ísland er einstök og byggir á þáttum sem tengjast legu landsins og jarðfræðilegri sérstöðu. Þetta eru þættir eins og einstæð vistkerfi og samfélög, mótandi ferlar, breytileiki innan stofna og mjög stórir stofnar sumra tegunda. Þessi sérstaða er vernduð með lögum og alþjóðasamningum. Drög að landsáætlun taka ekki tillit til þessarar sérstöðu þar sem fjallað er um skógrækt í samhengi líffræðilegar fjölbreytni.
- Betri samþættingu skortir við aðrar áætlanir ríkis og sveitarfélaga eins og dæmi hafa verið nefnd um hér. Auk skuldbindinga í náttúruvernd, snertir þetta aðrar greinar landbúnaðar sem eru í samkeppni um land við nytjaskógrækt. Nauðsynlegt er að svo viðamikil og landfrek áætlun sé heildstæð og raunhæf.
- Drög að landsáætlun standast ekki alþjóðlegar skuldbindingar Íslendinga á sviði náttúruverndar. Því til stuðnings má nefna ítrekaðar ábendingar og heimsóknir Bernarsamningsins og AEWA samningsins sem leggja til úrbætur á skipulagi skógræktar sem drög að landsáætlun taka ekki mið af. Þetta á til dæmis við um farfuglastofna sem fara yfir landamæri en einnig er skylt er að huga að slíkum áhrifum við umhverfismat áætlana sem ekki er gert í því mati sem fylgir drögum að landsáætlun.
- Skógrækt nýttist í baráttunni við loftslagsbreytingar eins og aðgerðaáætlun stjórnvalda í loftslagsmálum gerir grein fyrir. Engin ástæða er til að ganga gegn því sem þar kemur fram varðandi endurheimt vistkerfa og landgræðslu. Drög að landsáætlun í skógrækt, eins og hún hefur verið sett fram, gæti haft mjög neikvæðar afleiðinga fyrir lífríki Íslands til langrar framtíðar og því haft ófyrirséðan kostnað í för með sér. Mikilvægt er að vanda betur til verka.