

Skógræktin

Miðvangi 2-4
700 Egilsstöðum

Reykjavík, 14. júlí 2021
Tilvísun: 202103109 / 4.1.1

Efni: Landsáætlun um skógrækt 2021-2031 - Umsögn Skipulagsstofnunar

Skipulagsstofnun hefur farið yfir drög að Landsáætlun í skógrækt 2021-2031 og umhverfismat hennar og gerir eftirfarandi athugasemdir:

Tengsl við áætlanir og alþjóðasamninga

Í kafla 1.2.5 í Landsáætlun kemur fram að skógrækt verði í samræmi við skipulagsáætlanir, náttúruvernd og alþjóða skuldbindingar. Skipulagsstofnun telur að í Landsáætlun verði að gera mun betur grein fyrir í hverju þetta samræmi felist m.a þarf að skýra betur samræmi stefnunnar við Landsskipulagsstefnu. Fram kemur í Landsáætlun að Landsskipulagsstefna og Landsáætlun í skógrækt styðji hvor aðra en þetta er stutt með óljósum rökum. Skipulagsstofnun vekur athygli á að í tillögu til þingsályktunar um viðauka við landsskipulagsstefnu 2015–2026 kemur eftirfarandi fram um skóga og skógrækt: „Í aðalskipulagi sveitarfélaga, og eftir atvikum svæðisskipulagi, verði mörkuð stefna 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“. Gera þarf betur grein fyrir því hvernig áherslur um innfluttar tegundir og nytjaskógrækt er í samræmi við þetta markmið.

Auk þessa þarf að gera tengslum Landgræðsluáætlunar og Landsáætlunar um skógrækt nánari skil og skýra betur hver tengsl Landsáætlunar og landshlutabundinna áætlana er við skipulagsáætlanir sveitarfélaga, þar sem ljóst er að á því stigi áætlanagerðar verða mótaðar nánar útfærslur Landsáætlunar sem haft geta í för með sér umhverfisáhrif. Þetta er mikilvægt í ljósi þess sem fram kemur í Landsáætlun um að áætlunin hafi afgerandi áhrif á landshlutaáætlanir í skógrækt. Í þessu sambandi bendir Skipulagsstofnun einnig á að í 5. gr. laga um skóga og skógrækt kemur fram að í landshlutaáætlunum skuli meðal annars fjalla um áherslur sem koma fram í IV. kafla laganna og aðrar áherslur í skógrækt sem fram koma í skipulagsáætlunum, náttúruverndarlögum og öðrum lögbundnum verndarákvæðum. Í þessum lögum koma fram markmið um vernd og sjálfbærni sem eðlilegt er að leggja til grundvallar sem viðmið við stefnumótun og umhverfismat.

Fram kemur í Landsáætlun að ýmsir alþjóðasamningar styðji við áætlunina eða að tekið verði tillit til þeirra. Líttill rökstuðningur er fyrir því hvernig tekið hafi verið tillit til Landslagssamnings Evrópu, sem að mati Skipulagsstofnunar, mætti vera viðmið í umhverfismatinu eins og umhverfismati Landsskipulagsstefnu til viðbótar við heimsmarkmiðin sem nú eru lögð eru til grundvallar. Jafnframt þarf að rökstyðja betur hvernig tekið hefur verið tillit til markmiða samnings um líffræðilega fjölbreytni (CBD) og samninga um náttúruvernd (Bernar-, Ramsar- og AEWA samningana) við gerð meginmarkmiða þeirra sem sett eru fram í Landsáætlun. Skipulagsstofnun telur einnig að

meginmarkmið Landsáætlunar endurspegli ekki nægilega vel markmið skógræktarlaga skv. 1. gr. eða þau atriði sem leggja þarf til grundvallar í Landsáætlun skv. 4. gr. laganna. M.a. er lykilatíriði í 4. gr. að gera þurfi grein fyrir forsendum fyrir vali á landi til skógræktar með tilliti til náttúruverndar, minjaverndar og landslags og vernd og endurheimt náttúruskóga.

Í kafla 1.2.4 í Landsáætluninni kemur fram að hlutverk skóga við að stemma stigu við hraðfara loftslagsbreytingum sé það atriði sem sett er í forgang í Landáætlun í skógrækt. Skipulagsstofnun bendir á að í aðgerðaráætlun ríkisins í loftslagsmálum (2020), kemur fram að tryggja þurfi að við undirbúning og framkvæmd aðgerða sé tekið mið af lagalega bindandi alþjóðasamningum, s.s. Samningi Sameinuðu þjóðanna um vernd líffræðilegrar fjölbreytni, Bernarsamningnum, Ramsarsamningnum, auk leiðbeinandi samninga. Í því ljósi verða ekki notaðar ágengar framandi tegundir. Auk þess þarf að tryggja að aðgerðir sem miði að kolefnisbindingu og samdrætti í losun kolefnis frá landi samræmist og styðji við stefnumótun íslenskra stjórnvalda á öðrum sviðum, m.a. varðandi vernd og endurheimt vistkerfa s.s. votlendis, víðikjarris og birkiskóga, uppbyggingu og nýtingu skógarauðlindar og að skipulag taki mið af landslagsheildum.

Valkostir-Sviðsmyndir

Í inngangi umhverfisskýrslu kemur fram að sú framsetning sem valið hafi verið að fylgja í umhverfismati hafi verið að bera saman óbreytta stefnu sem Skógræktin og skógargeirinn allur hafi fylgt og lög um skóga og skógrækt stýra og þá framtíðarsýn sem lögð hafi verið til grundvallar þessari nýju Landsáætlun í skógrækt fyrir næsta áratug, þ.e. tvær sviðsmyndir. Skipulagsstofnun bendir á að valkostagreining er mikilvægur þáttur í umhverfismati áætlana og rökstuðningur fyrir völdum kostum nauðsynlegur. Stofnunin telur að í umhverfisskýrslu þurfa að koma fram nánari rökstuðningur fyrir ástæðum þess að ofangreindar tvær sviðmyndir eru settar fram sem valkostir auk þess sem nánari umfjöllun þarf að vera um valkostahugmyndir sem voru til skoðunar en tekin var ákvörðun um að setja ekki fram í matinu.

Samræmi milli meginmarkmiða

Skipulagsstofnun telur að í Landsáætlun þurfi að vera skýrt að hvaða leyti meginmarkmið um a) að skógar og skógrækt verði lykilatíriði í að fást við loftslagsbreytingar og að b) skógrækt og skógarnytjar stuðli að atvinnu, nýsköpun og eflingu byggðar með sjálfbærni að leiðarljósi, séu samrýmanleg. Ef meginmarkmið er að rækta skóga til bindingar kolefnis og um leið er annað meginmarkmið að höggva skóga niður til nytja kunna að vakna spurningar um samræmi. Fram kemur í Landsáætluninni að við lokafellingu verði skógar undantekningalaust endurnýjaðir jafnóðum með aðferðum sem viðhalda kolefnisforða svæðisins eins vel og hægt er. Í ljósi ofangreinds þarf að skýra þessa staðhæfingu frekar, m.a. hvaða aðferðir verða notaðar.

Umhverfisáhrif – ágengar tegundir

Á bls. 16 í umhverfismati Landsáætlunar kemur eftirfarandi fram: „*Loftslagsbreytingar munu hafa veruleg áhrif á líffjölbreytni, mun meiri en skógrækt ein og sér. Unnið verði með þeim breytingum því engu mun skila að vinna gegn þeim. Tilraunir til að hverfa til baka til ímyndaðs fyrirlandnámsástands eða einu sinni að halda hlutunum óbreyttum frá því sem nú er eru dæmdar til að mistakast*“. Þessi setning krefst skýringa og orðalagsbreytinga. Hér skiptir máli að greina frá hugsanlegum áhrifum af stefnumiðum þessarar sviðmyndar á líffræðilegan fjölbreytileika burtséð frá hugsanlegum áhrifum loftslagsbreytinga á fjölbreytileikann.

Í kafla 2.2.4 í Landsáætlun kemur fram að mikilvægt sé að nota ekki ágengar framandi trjategundir í skógrækt og vísað er til nánari umfjöllunar í umhverfismati áætlunarinnar. Í þeirri skýrslu er lítil umfjöllun um ágengar tegundir en ljóst er að álitamál getur verið um hvort að tiltekna innfluttar tegundir falli undir skilgreiningu á ágengum tegundum og þarf því að vera mun ítarlegri umfjöllun um þetta atriði í Landsáætluninni. Einkum er ástæða til þess þar sem lögð er áhersla á það í skipunarbréfi ráðherra að fjalla skuli um notkun innfluttra tegunda sérstaklega.

Í kafla í umhverfisskýrslu um ásýnd og landslag í sviðmynd 2 vantar niðurstöðu um áhrif af skógrækt á landslag og ásýnd. Ekki er nægilegt að segja að skógur verði felldur að landslagi og að tekið verði tillit til m.a. viðauka landskipulagsstefnu sem fjallar um landslag eða að skógur verði meira áberandi í landslagi. Þá er alfarið horft framhjá þessum helstu áhrifum á landslag og ásýnd í kafla 3 um umhverfisáhrif af ræktun skóga til uppbyggingar skógarauðlindar og umfangi og horfum hvað varðar nýtingu á bls. 19 í umhverfisskýrslu. Það sama á við í niðurstöðum um umhverfisáhrif af stefnumiðum í köflum 7 og 8 á bls. 20 og 21.

Skipulagsstofnun tekur undir með ýmsu sem kemur fram í séráliti minnihluta verkefnastjórnar Landsáætlunar. Ekki er fjallað um samlegðaráhrif áætlunarinnar en skv. 10. gr. laga um umhverfismat áætlana ber að fjalla um þau. Sem dæmi þarf að áætla samlegðaráhrif skógræktar m.a. á mófugla mun nákvæmar byggt á fyrirliggjandi gögnum og forsendum um framvindu skógræktar, sbr. ábendingar í sérálitinu. Þá er tekið undir ábendingar um að með sýnileikagreiningum, sem myndu byggja á fyrirliggjandi upplýsingum um núverandi útbreiðslu skóga, ásamt spám um vöxt þeirra auk upplýsinga um þá skógrækt sem þegar er áætluð í samþykktum samningum við landeigendur, megi áætla hver áhrif skógræktar verða á landslag og útsýni í náninni framtíð. Þó ítarlegra mat á þessum þætti kunni að vera meira viðeigandi á síðari stigum áætlanagerðar, s.s. við gerð landshlutaáætlana eða við aðalskipulagsgerð sveitarfélaga en mikilvægt er að Landsáætlun setji ramma um þessar áherslur.

Niðurstöður umhverfisskýrslu og áhrif á stefnumótun

Skipulagsstofnun bendir að lokum á að það þarf að setja niðurstöður umhverfisskýrslu inn í Landsáætlunina og ef að niðurstöður umhverfismatsins eru á þá leið að breyta þurfi áherslum í áætluninni eða setja skilyrði fyrir frekari stefnumótun þá þarf að gera grein fyrir því í sjálfri Landsáætluninni. Skipulagsstofnun leggur til í þessu samhengi og ljósi þess sem getið er að ofan um tengsl áætlana að útbúin verði samantekt á því hvaða mikilvæga umhverfisþætti og/eða umhverfisáhrif sé viðeigandi að skoða nánar við gerð landshlutaáætlana og gerð skipulagsáætlana, og einnig hvaða ramma um áherslur til að minnka umhverfisáhrif Landsáætlunin setji fyrir sömu áætlanir.

Jakob Gunnarsson