

Nefndasvið Alþingis
Atvinnuveganefnd
Austurstræti 8-10.
150 Reykjavík

Reykjavík 31.05.16

Efni. Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á búvörulögum, búnaðarlögum og tollalögum (búvörusamningar, búnaðarlagasamningur), 680. mál.

Vísað er til erindis nefndasviðs Alþingis, dags. 20. maí 2016, þar sem óskað er umsagnar Landverndar á frumvarpi til laga um breytingu á búvörulögum, búnaðarlögum og tollalögum (búvörusamningar, búnaðarlagasamningur), 680. mál.

Umsögnin beinist fyrst og fremst að þeim þáttum frumvarpsins er varðar samning um starfsskilyrði sauðfjárræktar á Íslandi. Í því sambandi er rétt að taka fram að Landvernd er fylgjandi stuðningi við sauðfjárrækt þar sem við á. Tiltekin landsvæði og afréttir, einkum á eldra berggrunni landsins á Austur- og Vesturlandi, eru vel gróin og sum hver jafnframt mjög háð sauðfjárframleiðslu vegna þess að tækifæri á öðrum sviðum eru takmörkuð. Þangað ber að beina framleiðslunni. Önnur landsvæði og afréttir, einkum á gosbeltinu, eru ýmist illa gróin eða nánast örfoka og henta engan veginn til sauðfjárræktar. Þau ber því að friða alveg eða því sem næst fyrir sauðfjárbeit næstu áratugina. Þessara staðreynda og sjónarmiða sér lítinn stað í útfærslu samningsins, þrátt fyrir fögur markmið (1. gr.).

Landvernd leggst því eindregið gegn því að frumvarpið verði samþykkt óbreytt hvað þetta varðar á eftirfarandi forsendum:

- Að lítil sem engin tilraun sé gerð til að stýra sauðfjárrækt á landinu eftir landkostum og að þar með sé landnýtingarþáttur gæðastýrðrar sauðfjárframleiðslu brostinn,
- að samningurinn sé framleiðsluhvetjandi og stuðli að aukinni beit á illa förnum afréttum landsins og offramleiðslu kindakjöts til útflutnings á niðurgreiddu verði,
- og síðast en ekki síst að ekki sé síðlegt að binda ríkissjóð til 10 ára þegar viðlíka upphæðir eru í húfi og samningurinn jafn gallaður og raun ber vitni.

Landvernd, ásamt Náttúruverndarsamtökum Íslands og Skógræktarfélagi Íslands sendu frá sér ályktun um starfsskilyrði sauðfjárframleiðslu og náttúruvernd, dags. 5. febrúar sl. Ályktunin (fskj. 1) var send landbúnaðar- og sjávarútvegsráðherra, formanni og framkvæmdastjóra Bændasamtaka Íslands og formanni og framkvæmdastjóra Landssamtaka sauðfjárnænda, atvinnuveganefnd og umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis, með afriti á umhverfis- og auðlindaráðherra. Meginefni ályktunarinnar var það grundvallarsjónarmið að ríkisstuðningur við bændur í nýjum búvörusamningum verði skilyrtur við sjálfbæra nýtingu náttúruauðlinda og að komið verði í veg fyrir beit á örfoka landi. Í framhaldi voru ofangreind samtök boðuð á fund landbúnaðar- og sjávarútvegsráðherra þar sem efni ályktunarinnar var rætt. Örfáum dögum síðar var búvörusamningurinn birtur óbreyttur hvað þetta varðar. Það litla samtal sem haft var vegna gerðar búvörusamningsins var því einungis sýndarsamráð.

Aðalfundur Landverndar, haldinn 30. apríl 2016, ályktaði enn fremur um þetta mál (fskj. 2). Í ályktuninni er skorað á Alþingi og ríkisstjórn að tryggja að ríkisstuðningur við sauðfjárrækt verði skilyrtur við sjálfbæra nýtingu gróðurs og jarðvegs, t.d. með skilvirkri gæðastýringu í sauðfjárrækt.

Það er því ljóst að þetta mál hvílir þungt á náttúruverndarfólki og skal nú gerð nánari grein fyrir helstu áhyggjuefnum.

1. Illa farnir afréttir og ofbeit

Meðal talsmanna bænda, m.a. í fyrirsögn í síðasta tölublaði Bændablaðsins, er lögð áhersla á að mikið hafi dregið úr sauðfjárframleiðslu á undanförunum áratugum (allt að 40% frá 1980), dregið hafi verið úr beit á afréttum, loftslag hlýnað og því séu flestir afréttir í framför. Allt er þetta rétt, EN þar með er ekki sagt að afréttir séu í góðu ástandi og engin ofbeit stunduð. Afréttir á gosbeltinu í uppsveitum Suðurlands og Þingeyjarsýslum hafa gróðurþekju að jafnaði sem er langt innan við fjórðungur af flatarmáli lands (sjá t.d. vistgerðaskýrslur Náttúrufræðistofnunar frá 2009; <http://www.ni.is/midlun/utgafa/skyrslur>). Öll beit á slíkum afréttum er ofbeit, hvort sem þeir eru í merkjanlegri framför eða ekki. Þá er þess að geta að sauðfé var í sögulegu hámarki á árunum 1975–1980 og fækkar því mikið hvort sem farið er þrjátíu ár fram eða aftur í tímann frá þeim árum.

Á Suðurlandi a.m.k. og víða í Þingeyjarsýslum eru margvísleg atvinnutækifæri fyrir bændur (t.d. ferðamenska, landgræðsla, skógrækt, þjónustustörf ýmiskonar) og flestir þeirra hafa sauðfjárrækt sem aukabúgrein eða jafnvel áhugamál. Engin efnahagsleg ástæða er til og í rauninni vítavert að styrkja ósjálfbæra sauðfjárrækt á þessum svæðum og á þessum forsendum. Nær væri að efla stuðning við landgræðslu og náttúruvernd, endurheimt örfoka lands, votlendis og birkiskóga, þannig að bændur gætu haft það sem aukabúgrein.

2. Offjölgun

Flestir þeirra sem fjallað hafa um nýjan búvörusamning af þekkingu telja hann leiða til offjölgunar sauðfjár og það helst á svæðum sem síst skyldi vegna ákvæða um gripagreiðslur. Dr. Ólafur Arnalds, prófessor við Landbúnaðarháskóla Íslands hefur sýnt fram á samband gripagreiðslna og offjölgunar með einföldu dæmi (sjá umsögn hans um ofangreint frumvarp á vef Alþingis). Fallið hefur verið frá slíkri aðferðafræði víðast um heim, einmitt vegna þessa sambands. Fráleitt er að taka hana upp hér á landi þegar reynslan sýnir svo alvarlegar afleiðingar og þegar núverandi framleiðsla er umtalsvert umfram þarfir innanlands.

3. Offramleiðsla

Nú þegar er framleitt of mikið af kindakjöti í landinu og það þrátt fyrir gífurlega fjölgun ferðamanna. Þetta helgast einkum af því að neysla Íslendinga á kindakjöti hefur dregist saman jafnt og þétt úr allt að 50 kg á mann árið 1975 í um það bil 20 kg á mann árið 2014 (sjá t.d. grein Þórunnar Pétursdóttur í Kjarnanum <http://kjarninn.is/skodun/2016-01-15-um-20-kilo-mann/>). Umframframleiðsla sem nemur 25-30% á ári undanfarna áratugi hefur verið flutt út sem lúxusvara á mikið niðursettu verði með ærnum tilkostnaði fyrir almenning í landinu. Þetta er óásættanlegt.

Hvað þarf að gera?

Að mati Landverndar ber að hafna frumvarpinu meðan ekki verður gerð grundvallabreyting á skilyrðum til sauðfjárræktar í undirliggjandi búvörusamningi. Breytingar eru líka óhjákvæmilegar ef skapa á viðtæka sátt um þennan mikilvæga atvinnuveg. Því fer fjarri að náttúruverndarfólk sé á móti sjálfbærri sauðfjárrækt. Nú, þegar efnahagsleg hagsæld ríkir í landinu er tækifæri til þessara tímabæru og nauðsynlegu breytinga.

Nauðsynlegt er að laga sauðfjárframleiðslu að neyslu innanlands. Þetta þýðir að draga verður úr framleiðslunni um a.m.k. fjórðung. Í þess stað má beina styrkjum næstu 10 ár í landgræðslu, endurheimt votlendis og birkiskóga.

Nauðsynlegt er að laga sauðfjárframleiðslu að gæðum landsins, þ.e. beina henni á svæði og afrétti sem geta staðið undir henni án þess að landgæði rýrni. Friða þarf verst fögnu afréttina á gosbeltinu og a.m.k. afnema alla ríkisstyrki sem auðvelda bændum að halda fé á þeim svæðum.

Nauðsynlegt er að efla gæðastýringarþáttinn með lagabreytingum og mun skýrari heimildum eftirlitsaðila til að loka afréttum og beitarlöndum sem ekki þola nýtingu að mati sérfræðinga.

Nausynlegt er að breyta úreltri löggjöf sem ekki virðir stjórnarskrárvarinn eignarrétt og getur með engum hætti brugðist við eða komið í veg fyrir ósjálfbæra nýtingu. Breyta þarf lögum á þann hátt að vörsluskylda búfjár verði meginregla en lausaganga undantekning, líkt og í öllum þeim löndum sem Íslendingar vilja bera sig saman við. Búfjáreigendur ættu í öllum tilfellum að bera ábyrgð á sínu búfé. Eins og löggjöf er nú háttað búa sauðfjáreigendur við réttindi umfram aðra landeigendur og borgara sem vilja nýta landið með öðrum hætti en til beitar.

Það er staðföst skoðun Landverndar að ekki verði undan vikist að taka samning um starfsskilyrði sauðfjárræktar til gagn Gerrar endurskoðunar, þannig að hann falli að hugsun um sjálfbærni og náttúruvernd. Samtökin lýsa sig reiðubúin til samstarf um slíkar breytingar. Nauðsynleg endurskoðun gæti orðið sársaukafull tímabundið fyrir einstaka sauðfjáreigendur en til mikilla heilla fyrir bændastéttina í heild sinni og ekki síst fyrir gróður- og jarðvegsauðlindir landsins.

Virðingarfyllt,

Snorri Baldursson,
formaður Landverndar.

Fylgiskjal 1. Ályktun Landverndar, Náttúruverndarsamtaka Íslands og Skógræktarfélags Íslands frá 5. febrúar 2016.

5. febrúar 2016

Ályktun Landverndar, Náttúruverndarsamtaka Íslands og Skógræktarfélags Íslands um búvörusamninga og náttúruvernd

Ályktunin er send landbúnaðar- og sjávarútvegsráðherra, formanni og framkvæmdastjóra Bændasamtaka Íslands og formanni og framkvæmdastjóra Landssamtaka sauðfjárbænda, atvinnuveganefnd og umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis. Afrit er sent umhverfis- og auðlindaráðherra.

Landvernd, Náttúruverndarsamtök Íslands og Skógræktarfélag Íslands telja það grundvallaratriði að ríkisstuðningur við bændur í nýjum búvörusamningum sé skilyrtur við sjálfbæra nýtingu náttúruauðlinda og að komið verði í veg fyrir beit á örfoka landi.

Síðustu mánuði hafa fulltrúar bænda og ríkisins setið við samningaborðið vegna nýrra búvörusamninga, m.a. um starfsskilyrði sauðfjárframleiðslu á Íslandi. Rætt er um tíu ára samninga og þar með að skuldbinda ríkissjóð til a.m.k. 50 milljarða króna greiðslu til sauðfjárræktar á tímabilinu sé tekið mið af árlegum beinum stuðningi um þessar mundir.

Undirrituð samtök hafa fullan skilning á því að styðja þurfi við hinar dreifðu byggðir landsins til þess m.a. að tryggja byggð í sveitum þar sem sauðfjárrækt hefur verið undirstaða búsetu, varðveita fornnorrænt sauðfjárkyn og tryggja framboð á lambakjöti fyrir innanlandsmarkað. Samtökin leggja hinsvegar ríka áherslu á að skilyrða verði slíkan stuðning við sjálfbæra nýtingu náttúruauðlinda og tryggja framfylgd slíkrar stefnu. Algert lykilatriði er að gerður sé greinarmunur á landi sem er í góðu ástandi til beitar og landi sem þolir ekki beit. Styrkjakerfið þarfnast uppstokkunar í takt við hugmyndafræði um sjálfbæra landnýtingu og grænt hagkerfi. Sátt þarf að nást um að friða þá afrétti sem ekki þola beit, og um ný beitarviðmið sem tryggja vernd og styrkingu gróðurs og jarðvegs og efla ímynd landbúnaðarins á sama tíma. Í núgildandi samningi er vissulega ákvæði sem kveður á um sjálfbærni, sbr: „1.3. Að sauðfjárrækt sé stunduð í samræmi við umhverfisvernd, landkosti og sjálfbæra landnýtingu“. Þessu ákvæði þarf að framfylgja með virku eftirlits- og gæðastýringarkerfi.

Hér eru sett fram nokkur grundvallaratriði sem neðangreind samtök telja að hafa verði í huga við gerð nýrra búvörusamninga. Samningsaðilar eru hvattir til að taka tillit til þessara atriða.

1. Bændur sem vörslumenn lands

Stuðningur við sauðfjárrækt er mikilvægur til að viðhalda byggð á mörgum svæðum landsins. Slíkan stuðningur ber að skilyrða við sjálfbæra nýtingu beitalanda og koma þarf í veg fyrir framleiðslu sem bitnar á landgæðum. Að okkar mati er brýnt að auka fjölbreytni atvinnu- tækifæra í byggðarlögum þar sem sjálfbær nýting afrétta er erfið eða ógerleg og beina ríkisstyrkjum frekar yfir í landvörslu og endurheimt landgæða, aukna skóggræðslu og aðra endurhæfingu illa gróins lands, nýsköpun í náttúru- og menningartengdri ferðaþjónustu og fullvinnslu afurða, svo eitthvað sé nefnt. Benda má á styrkjakerfi til skógarbænda sem einmitt var komið á til að auka fjölbreytni atvinnutækifæra.

2. Stuðningur við sauðfjárrækt verði skilyrtur við sjálfbæra nýtingu

Frumskilyrði fyrir ríkisstuðningi til sauðfjárræktar og annarra búgreina þarf að vera sjálfbær nýting gróður- og jarðvegsauðlindarinnar. Beit tíðkast því miður enn á auðnum, rofsvæðum og illa förnum hálendissvæðum á gosbeltinu, og víðar um land, þrátt fyrir gæðastýringarkerfi í sauðfjárrækt. Bæði Efnahags- og framfarastofnunin (OECD) og fagaðilar hér heima hafa ítrekað bent á þessa alvarlegu staðreynd. Beit á örfoka landi er ósjálfbær og ekki forsvaranlegt að hún njóti ríkisstuðnings. Fé fjölgar nú aftur í landinu og þótt loftslag sé hagfelldara nú en fyrir 30 árum eru stór landsvæði sem standa ekki undir núverandi beit, hvað þá fjölgun.

3. Löggjöf

Landbúnaðurinn og ríkisfagstofnanir á sviði skógræktar og landgræðslu, landeigendur og raunar landsmenn allir búa við úrelta löggjöf sem ekki virðir stjórnarskrárvarinn eignarrétt og getur með engum hætti brugðist við eða komið í veg fyrir ósjálfbæra nýtingu. Um það ber skýrt vitni m.a. úrskurður ítölunefndar sem leyfði beit á örfoka landi á Almenninum ofan Þórsmerkur. Lög sem móta réttindi og skyldur sauðfjáreigenda veita þeim réttindi umfram aðra landeigendur og borgara sem vilja nýta landið með öðrum hætti. Breyta þarf lögum á þann hátt að vörsluskylda búfjár verði meginregla en lausaganga undantekning, líkt og í öllum þeim löndum sem Íslendingar vilja bera sig saman við. Búfjáreigendur ættu í öllum tilfellum að bera ábyrgð á sínu búfé á því landi sem þeir nýta. Eignarréttur landeigenda sem kæra sig ekki um að gróðurlendi þeirra séu beitt af búsmala annarra skal virtur til jafns við annan eignarrétt. Undirrituð samtök telja afar brýnt að breyta löggjöfinni þannig að hið opinbera geti gripið inn í með afgerandi hætti og stöðvað lausagöngu og beit á örfoka landi.

4. Lausaganga

Lausaganga búfjár hefur í för með sér kostnað sem lendir á öðrum landnotendum. Þeir sem ekki halda sauðfé þurfa að verja land sitt vegna lausagöngu sauðfjár. Sauðfjárgirðingar eru miklu dýrari en girðingar um hross og kýr. Samt þarf að verja tún, skógræktarreiti, sumarhús, akra, skjólbelti, uppgræðslulönd, bæjarfélög o.fl. með sauðfjárgirðingum. Eðlilegra væri að þessi kostnaður yrði til hjá þeim sem halda sauðfé en hinum sem þurfa að verja sig fyrir ágangi þess. Því má telja eðlilegt að hluti styrkja til sauðfjárræktar renni til þeirra sem halda vilja fé sitt í afgirtum, vel grónum hólfum. Aukin vörsluskylda auðveldar öðrum landnotendum að nýta land sitt á þann hátt sem þeir kjósa og stuðlar að gróskumeiri byggðum og nýsköpun.

5. Verst förnu afréttirnir og efling gæðastýringar

Góður árangur hefur náðst sums staðar hvað varðar landnýtingarþátt gæðastýringar í sauðfjárrækt. Þannig hefur t.d. dregið úr beit á sumum verst förnu afréttum landsins þar sem bændur hafa friðað stór svæði auðna með beitarstýringu. Því miður dugar það ekki til, sumir þessara afrétta eru að mati fagaðila einfaldlega ekki beitarhæfir. Sátt þarf að nást um algera friðun verst förnu afréttanna og styrkjakerfið verður að tryggja hana. Gera verður þá kröfu til gæðastýringar að hún komi í veg fyrir ósjálfbæra beit og sé beitt sem virku stjórnþæki til að verðlauna þá sem vel gera en aftengi stuðning við aðila sem stunda ósjálfbæra nýtingu beitolanda. Þá þarf gæðastýringin að tryggja að eftirlitsaðilar geti framfylgt ákvæðum um sjálfbæra landnýtingu og tryggt að þau svæði sem flokkast sem óbeitarhæft land séu í reynd ekki beitt.

6. Alþjóðlegir samningar og vistspor kjötframleiðslu

Beit á auðnum og rofsvæðum skaðar ímynd sauðfjárframleiðslu og þar með orðspor og afkomu bændastéttarinnar í heild sinni í bráð og lengd. Íslendingar eru aðilar að alþjóðlegum sáttmálum á sviði umhverfismála, m.a. Samningi um varnir gegn eyðimerkurmyndun, Loftslagssamningi Sameinuðu þjóðanna og Samningi S.þ. um líffræðilega fjölbreytni. Allir gera þessir samningar ráð fyrir að spornað sé gegn landeyðingu, fjölbreytni varðveitt og hnignuð vistkerfi endurheimt. Bændur taka

víða um land þátt í landbótaverkefnum þar sem unnið er ötullega að vistheimt og bindingu gróðurhúsalofttegunda. Kjötframleiðsla sem byggir á ofbeit eða beit á auðnum og rofsvæðum er í ósamræmi við alþjóðlega samninga og þetta uppbyggingarstarf bænda.

7. Offramleiðsla, markaðssetning og ímynd landbúaðarins

Á meðan kjötframleiðsla byggir á ósjálfbærri nýtingu á hluta landsins verður öll markaðssetning því marki brennd að gengið sé á gróðurauðlinda og því töluverð hætta á að seljendur sem auglýsa vistvæna og hreina afurð verði sakaðir um grænþvott. Kindakjötsframleiðsla árið 2014 var 10.100 tonn, sem er mesta framleiðsla frá árinu 1988. Útflutningur á kindakjöti það sama ár var óvenju mikill eða um 4.700 tonn, en hefur verið nálægt 2.500 tonnum undanfarinn áratug. Það orkar sannarlega tvímælis að kjöt af fé sem að hluta til er alið á svæðum sem ekki þola beit sé niðurgreitt til útflutnings.

8. Aðkoma umhverfisyrvalda lítil

Samkvæmt forsetaúrskurði frá árinu 2012 um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands skal umhverfis- og auðlindaráðuneytið fara með málefni sjálfbærrar þróunar, þ.m.t. skilgreiningar á viðmiðum um sjálfbæra nýtingu auðlinda og stefnumörkun um sjálfbæra þróun og ráðgjöf um nýtingu þeirra. Það er því ekki bara sjálfsgöð krafa heldur einnig í samræmi við verkaskiptingu Stjórnarráðs Íslands að umhverfisráðuneytið komi að þessari samningsgerð við bændur. Ekki hefur orðið vart við að sú sé raunin.

9. Árósasamningurinn ekki virtur

Samningsaðilum er bent á mikilvægt hlutverk frjálsra félagasamtaka og réttindi þeirra samkvæmt hinum alþjóðlega Árósasamningi til að taka þátt í ákvarðanatöku er varðar umhverfismál, en í samningnum er sérstaklega hvatt til þátttöku félagasamtaka á fyrstu stigum mála. Samningsaðilar hafa ekki kallað fulltrúa undirritaðra samtaka á sinn fund vegna búvörusamninganna. Það er gagnrýnivert.

Landvernd

Náttúruverndarsamtök Íslands

Skógræktarfélag Íslands

Fylgiskjal 2. Ályktun aðalfundar Landverndar um sjálfbæra landnýtingu í sauðfjárrækt.



Ályktun aðalfundar Landverndar 30. apríl 2016

Ríkisstuðningur verði skilyrtur við sjálfbæra nýtingu

Aðalfundur Landverndar 2016 skorar á Alþingi og ríkisstjórn að tryggja að ríkisstuðningur við sauðfjárrækt verði skilyrtur við sjálfbæra nýtingu gróðurs og jarðvegs, t.d. með skilvirkri gæðastýringu í sauðfjárrækt. Þá er Alþingi hvatt til þess að breyta úreltri löggjöf þannig að sporna megi betur við ósjálfbærri nýtingu beitilanda. Mikilvægt er að ná sátt um friðun verst förnu afréttanna, því fráleitt má telja að beit á auðnum, rofsvæðum og öðrum illa förnum hálandissvæðum njóti ríkisstuðnings. Jafnframt skorar aðalfundurinn á stjórnvöld að auka framlög til landbótaverkefna, einkum til að endurheimta illa farin beitilönd og og framræst votlendi. Bændur og aðrir landeigendur gegna lykilhlutverki í slíkum verkefnum.

Greinargerð

Í febrúar 2016 sendu Landvernd, Náttúruverndarsamtök Íslands og Skógræktarfélag Íslands samningsaðilum að búvörusamningum yfirlýsingu um sjálfbæra nýtingu gróðurauðlinda. Samtökin lýstu fullum stuðningi við þá stefnu ríkisvaldsins að styrkja dreifðar byggðir landsins, m.a. þar sem sauðfjárrækt hefur verið undirstaða búsetu. Styrkirnir mega þó aldrei verða til þess að landgæðum hnigni til lengri tíma litið.

Grundvallaratriði er að ríkisstuðningur við sauðfjárrækt sé skilyrtur við sjálfbæra nýtingu gróður- og jarðvegs og að sátt náist um friðun verst förnu afréttanna; beit á auðnum, rofsvæðum og illa förnum hálandissvæðum er óásættanleg. Framfylgd slíkrar stefnu mætti tryggja með skilvirkri gæðastýringu í sauðfjárrækt sem hefur stuðlað að ábyrgari landnýtingu á sumum svæðum. Lagalegan grunn gæðastýringarkerfisins þarf þó að styrkja.

Breyta þarf úreltri löggjöf um landnýtingu þannig að hið opinbera geti brugðist við og komið í veg fyrir ósjálfbæra nýtingu. Þá þarf að breyta lögum þannig að vörsluskylda búfjár verði meginregla en lausaganga undantekning.

Huga þarf að alþjóðlegum samningum á sviði umhverfismála sem kalla á að spornað sé gegn landeyðingu og illa farin vistkerfi endurheimt. Beina þarf ríkisstuðningi í ríkara mæli að landbótarverkefnum (t.d. uppgræðslu, skógrækt og endurheimt votlendis) í stað framleiðslu; þar geta bændur líka gegnt lykilhlutverki.