

Frumvarp til laga

um skóga og skógrækt.

Frá umhverfis- og auðlindaráðherra.

I. KAFLI

Markmið og orðskýringar.

1. gr.

Markmið.

Markmið laga þessara er:

- a. að vernda náttúruskóga landsins og stuðla að aukinni útbreiðslu þeirra,
- b. að vernda og endurheimta líffræðilega fjölbreytni,
- c. ræktun nýrra skóga til að byggja upp fjölbreytta skógarauðlind til sjálfbærra nytja,
- d. að nýting skóga sé sjálfbær þannig að skógarnytjar skili sem mestum hagrænum, félagslegum og umhverfislegum ávinningi fyrir samfélagið,
- e. að skógrækt verði í samræmi við skipulagsáætlanir og náttúruvernd,
- f. að auðvelda aðgengi fólks að skógum til útivistar og auka þekkingu fólks á málefnum skóga og skógræktar,
- g. að stuðla að kolefnisbindingu með ræktun skóga og aðlögun þeirra að loftslagsbreytingum,
- h. að skógrækt stuðli að verndun jarðvegs og dragi úr hugsanlegu tjóni vegna náttúruvárs.

2. gr.

Orðskýringar.

Merking orða og hugtaka í lögum þessum er sem hér segir:

1. *Endurheimt skógar*: Það ferli að koma vistkerfum, vistkerfisferlum, eiginleikum vistkerfa og vistkerfaþjónustu náttúruskóga í það horf að þeir nái að þróast án hnignunar.
2. *Endurnýjun skógar*: Aðgerðir sem leiða til þess að ung tré taka að vaxa í kjölfar lokafellingar og í stað þeirra trjáa sem felld voru.
3. *Felling*: Framkvæmd sem felur í sér fellinguna trjáa og endurnýjun skógarins í kjölfarið.
4. *Fellingarkerfi*: Kerfi aðferða við fellinguna á skógi sem miðar að því að endurnýja hann hvort heldur sem er með gróðursetningu, beinni sáningu eða sjálfsáningu.
5. *Grisjun*: Framkvæmd sem felur í sér stakfellinguna trjáa í skógi áður en þau hafa náð þeim aldri sem ætlað er að þau nái við fellinguna, með það að markmiði meðal annars að bæta vaxtarskilyrði trjáanna sem eftir standa.
6. *Kjarr*: Land, a.m.k. 0,5 ha að flatarmáli og minnst 20 m breitt, þar sem ríkjandi trjágróður (plöntur með fjölæra, trénaða stöngla) nær 0,5–2 m hæð fullvaxinn og er með minnst 10% krónuþekju.

7. *Náttúruskógur*: Land, a.m.k. 0,5 ha að flatarmáli, þar sem sjálfsánar, innlendar trjátegundir, þ.e. ilmbjörk, reyniviður, blæösp, gulvíðir eða loðvíðir eru ríkjandi, ná a.m.k. tveggja metra hæð fullvaxnar og a.m.k. 10% krónuþekju.
8. *Ræktunaráætlun*: Áætlun um ræktun skógar á tilteknu landsvæði.
9. *Sjálfbær nýting skóga*: Ræktun, umsjón og nýtingu skóga og skóglendis sé hagað þannig að eflid sé til frambúðar líffræðileg fjölbreytni, framleiðni, endurnýjun og þróttur skóga. Gætt sé að samfélagslegum, hagrænum og vistfræðilegum þáttum og áhrifum á önnur vistkerfi nær og fjær.
10. *Skjólbelti*: Raðir eða þyrpingar trjáa og runna sem ræktaðar eru í því skyni að skapa skjól.
11. *Skógrækt*: Öll sú starfsemi sem snýr að vernd, endurheimt, ræktun, umhirðu, nýtingu og endurnýjun skóga, þ.m.t. rannsóknir, ráðgjöf, áætlanagerð og verklegar framkvæmdir.
12. *Skógur*: Land, a.m.k. 0,5 ha að flatarmáli og minnst 20 m breitt, þar sem ríkjandi trjágróður (plöntur með fjönlæra, trénaða stöngla) nær a.m.k. tveggja metra hæð fullvaxinn og er með minnst 10% krónuþekju.
13. *Varanleg eyðing skógar*: Aðgerðir eða breyting á landnotkun sem veldur því að það mörg tré drepast að landsvæði uppfyllir ekki lengur skilgreiningu skógar og komið er í veg fyrir endurnýjun trjáanna með aðgerðum eða landnýtingu.
14. *Þjóðskógur*: Skógur og lönd í umsjón Skógræktarinnar, hvort heldur sem er á landi í eigu ríkisins eða í einkaeigu, eins og nánar er skilgreint í reglugerð skv. 9. gr.

II. KAFLI

Stjórn skógræktarmála, áætlanir og samstarf.

3. gr.

Stjórn skógræktarmála.

Ráðherra fer með yfirstjórn málefna skóga og skógræktar samkvæmt lögum þessum.

Ríkið starfrækir stofnun sem nefnist Skógræktin. Hlutverk stofnunarinnar er að hafa eftirlit með framkvæmd laga þessara og daglega stjórnarsýslu á því sviði sem löggin ná til. Önnur helstu verkefni Skógræktarinnar eru:

- a. að leiðbeina um vernd, endurheimt, ræktun, meðferð og sjálfbæra nýtingu skóga,
- b. að hvetja til þátttöku í skógrækt,
- c. að vinna að þróun skógræktar, m.a. með því að stunda rannsóknir og þróunarstarf,
- d. að afla upplýsinga um skóga og skógrækt og miðla þeim,
- e. að hafa yfirsýn yfir og eftirlit með áætlunum og framkvæmdum í skógrækt í landinu,
- f. að hafa umsjón með leyfisveitingum vegna fellingar skóga og varanlegrar skógar-eyðingar,
- g. að hafa umsjón með þjóðskógum.

Ráðherra skipar forstöðumann Skógræktarinnar, skógræktarstjóra, til fimm ára í senn. Hann skal hafa háskólagráðu á málefna sviði stofnunarinnar. Skógræktarstjóri ber ábyrgð á stjórn, rekstri og starfsskipulagi Skógræktarinnar og ræður annað starfsfólk hennar.

Ráðherra er heimilt með reglugerð að kveða nánar á um starfsemi Skógræktarinnar.

4. gr.

Landsáætlun í skógrækt.

Ráðherra gefur út eigi sjaldnar en á fimm ára fresti landsáætlun í skógrækt til tíu ára í senn. Landsáætlunin skal kveða á um stefnu stjórnvalda þar sem fjallað er um stöðu og framtíð skóga í landinu, ásamt tölusettum markmiðum um árangur í skógrækt.

Við gerð landsáætlunar í skógrækt skal taka mið af markmiðum laga þessara og horft til þess að ná fram hagkvæmri notkun fjármagns og mannafla og samþættingu við aðrar áætlanir ríkis og sveitarfélaga. Nánar tiltekið skal í áætluninni gerð 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.

Ráðherra skipar fimm manna verkefnisstjórn sem hefur umsjón með gerð landsáætlunar í skógrækt og skilar tillögu til ráðherra. Verkefnisstjórnin skal skipuð einum fulltrúa tilnefndum af Sambandi íslenskra sveitarfélaga og þremur án tilnefningar og skulu a.m.k. tveir þeirra hafa fagþekkingu á málefna sviði laga þessara. Skógræktarstjóri skal vera formaður verkefnisstjórnar.

Verkefnisstjórn skal í upphafi taka saman lýsingu á verkefninu þar sem gerð er grein fyrir þeim áherslum sem fyrirhugað er að hafa við gerð landsáætlunar, svo sem um forsendur, viðfangsefni og fyrirhugaða kynningu og samráð við mótun stefnunnar. Lýsing verkefnisstjórnar á gerð landsáætlunar skal kynnt opinberlega og skal almenningi gefinn að lágmarki sex vikna frestur til að koma á framfæri athugasemdum.

Þegar drög að áætluninni liggja fyrir skal verkefnisstjórn kynna þau opinberlega ásamt umhverfismati áætlunar, þegar við á. Jafnframt skal óska sérstaklega eftir umsögnum frá viðeigandi stofnunum, stjórnvöldum ríkis og sveitarfélaga, félagasamtökum og hagsmunaaðilum. Frestur til að skila umsögnum um drögin skal vera að lágmarki sex vikur.

Ráðherra skal samræma landsáætlun í skógrækt og landgræðsluáætlun samkvæmt landgræðslulögum.

5. gr.

Landshlutaáætlanir.

Skógræktin skal í samráði við hlutaðeigandi sveitarfélög, skógarbændur og aðra hagsmunaaðila vinna landshlutaáætlunir sem útfæra stefnu um skógrækt í landsáætlun skv. 4. gr. Í landshlutaáætlun skal tilgreina skóga og skógræktarsvæði, sbr. 8. gr., auk annarra svæða sem leggja skal áherslu á í skógrækt. Í landshlutaáætlunum skal meðal annars fjalla um áherslur sem koma fram í IV. kafla og aðrar áherslur í skógrækt sem fram koma í skipulagsáætlunum, náttúruverndarlögum og öðrum lögbundnum verndarákvæðum. Skógræktin skal kynna drög að landshlutaáætlun opinberlega og óska eftir umsögnum. Stofnunin skal í kjölfarið birta áætlunina og skal hún endurskoðuð eigi sjaldnar en á fimm ára fresti.

6. gr.

Ræktunaráætlanir.

Vinna skal ræktunaráætlun fyrir alla nýræktun skóga sem nýtur fjárframlaga úr ríkissjóði. Í ræktunaráætlun skal fjalla um markmið viðkomandi skógræktar, landfræðilega afmörkun viðkomandi skógræktarsvæðis, staðsetningu svæða þar sem ekki skal gróðursetja, svo sem verndarsvæða, og tillögur um undirbúning lands og trjátegundir. Skógræktin veitir leiðbeiningar um nýræktun skóga og gerð ræktunaráætlana.

Ráðherra getur kveðið nánar á um gerð og efni ræktunaráætlana í reglugerð.

7. gr.

Samstarf um skógrækt.

Skógræktinni er heimilt að eiga frumkvæði að eða taka þátt í og styðja skógrækt sem er á ábyrgð einstaklinga, félagasamtaka, sveitarfélaga, fyrirtækja eða annarra, þ.m.t. vernd og endurheimt náttúruskóga, í samræmi við markmið laga þessara.

Auglýsa skal á opinberum vettvangi fyrirhugað samstarf um skógrækt. Í auglýsingu skal koma fram hvaða reglur gilda um meðferð umsókna og til hvaða skilyrða verði litið við ákvörðun um styrk eða annað framlag.

Gera skal skriflega samninga um samstarfsverkefni þar sem kveðið er á um gagnkvæmar skyldur og réttindi aðila. Þinglýsa skal slíkum samningum feli þeir í sér kvaðir á land eða aðrar fasteignir.

Ráðherra setur í reglugerð nánari ákvæði um stuðning við skógrækt og form samninga.

III. KAFLI

Skógar landsins.

8. gr.

Skógaskrá.

Skógræktin skal halda skógaskrá yfir alla skóga landsins og kjarr. Skógar sem njóta sérstakrar verndar, sbr. 61. gr. laga um náttúruvernd, skulu vera hluti af skógaskrá. Skógaskrá skal að lágmarki innihalda upplýsingar um staðsetningu skóga og kjarrs, ytri mörk þeirra, flatarmál, eignarhald, kolefnisforða og trjátegundir. Skrána skal uppfæra á a.m.k. fimm ára fresti. Ráðherra er heimilt með reglugerð að kveða nánar á um vinnulag, birtingu og efni skógaskrár.

Skógræktinni er heimil umferð um land, óháð eignarhaldi, til mælinga og úttekta í tengslum við gerð skógaskrár.

9. gr.

Þjóðskógar og önnur svæði í umsjón Skógræktarinnar.

Þjóðskógar eru lönd og skógar í umsjón Skógræktarinnar þar sem eftirfarandi skal haft að leiðarljósi:

- a. vernd skóga og einstakra tegunda,
- b. menningarminjar og saga sem tengist skógrækt,
- c. aðgengi og útivist almennings,
- d. fræðsla,
- e. þjóðskógar eru vettvangur rannsókna,
- f. sjálfbær nýting skóga.

Skógræktin skal halda skrá yfir þá skóga og þau landsvæði sem flokkast sem þjóðskógar og er hún hluti af skógaskrá. Unnin skal nýtingar- og verndaráætlun fyrir þjóðskóga og er Skógræktinni heimilt að selja skógarafurðir sem falla til í þeim.

Skógræktin getur haft í sinni umsjón önnur svæði sem ekki teljast þjóðskógar.

Ráðherra setur reglugerð þar sem meðal annars er kveðið á um umgengni, aðgengi almennings og þjónustu innan þjóðskóga og annarra svæða í umsjón Skógræktarinnar. Landfræðileg afmörkun skal sett fram í viðauka við reglugerðina.

Skógræktinni er heimilt að fela einstaklingum, sveitarfélögum eða lögaðilum umsjón og rekstur þjóðskóga og annarra svæða í umsjón stofnunarinnar, eða afmarkaðra þátta innan þeirra, með samningi sem ráðherra staðfestir. Landeigandi getur óskað eftir því við Skógræktina að lönd og skógar í hans eigu fái stöðu þjóðskóga, að uppfylltum skilyrðum 1. mgr., og skal gera samning um slík not sem ráðherra staðfestir.

IV. KAFLI

Skógrækt á lögbýlum.

10. gr.

Skógrækt á lögbýlum og skjólbeltarækt.

Skógræktin skal veita framlög til skógræktar, þ.m.t. vegna verndar og endurheimtar náttúruskóga, og skjólbeltaræktar á lögbýlum í samræmi við fjárveitingar til stofnunarinnar og fjárlög.

11. gr.

Samningar.

Skógræktin gerir samninga við einstaka skógarbændur um framlög til skógræktarverkefna samkvæmt ákvæðum laga þessara. Slíkir samningar skulu taka mið af landsáætlun sem og landshlutaáætlun í viðkomandi landshluta.

Samningar skv. 1. mgr. skulu að lágmarki vera til 40 ára og vera á formi sem ráðherra hefur staðfest.

Ef annar en landeigandi eða réttihafi lands undirritar samning um skógræktarverkefni skal landeigandi samþykkja hann með áritun sinni. Samningnum skal þinglýst sem kvöð á þá fasteign sem hann tekur til.

Á grundvelli samnings um skógrækt er heimilt að greiða allt að 97% af samþykktum stofn-kostnaði við skógrækt.

12. gr.

Uppsögn samnings og endurgreiðsla framlaga.

Óski skógarbóndi eða landeigandi eftir að losa land undan kvöðum samkvæmt samningi um þátttöku í skógræktarverkefni áður en samningstíma er lokið skal hann endurgreiða framlög sem hann hefur fengið úr ríkissjóði ásamt verðbótum samkvæmt vísitölu neysluverðs. Endurgreiðslufjárhæðin lækkar hlutfallslega út samningstímamann og fyrnist um 2,5% á hverju almanaksári, hafi samningur verið virkur í a.m.k. tíu ár. Endurgreiðslukrafan fellur að fullu niður eftir 40 ár, þó þannig að framlög sem veitt eru síðustu tíu ár fyrir uppsögn fyrnast ekki.

Óski Skógræktin eftir að hætta þátttöku í skógræktarverkefni skal skógarbónda og landeiganda tilkynnt um það með sannanlegum hætti. Uppsögn samkvæmt þessari málsgrein skal tilkynnt fyrir 1. október og tekur gildi frá og með næstu áramótum. Ekki skal endurgreiða samningsbundin framlög vegna uppsagnar samkvæmt þessari málsgrein.

13. gr.

Um samningsbrot.

Skýri skógarbóndi eða landeigandi, sem er aðili að samningi um skógræktarverkefni, rangt frá staðreyndum sem máli skipta eða vanefni að öðru leyti skyldur sínar ítrekað eða í veigamiklum atriðum er Skógræktinni heimilt að rifta samningi og endurheimta framlög.

Áður en Skógræktin tekur ákvörðun skv. 1. mgr. skal skógarbóndi eða landeigandi, sem er aðili að samningi um skógræktarverkefni, með sannanlegum hætti gefinn kostur á að koma sjónarmiðum sínum á framfæri. Ákvörðun Skógræktarinnar um riftun samnings og endurheimt framlaga skv. 1. mgr. er kæránleg til ráðherra sem kveður upp endanlegan úrskurð á stjórnarsýslustigi. Kæra frestar réttaráhrifum ákvörðunar.

14. gr.

Samráð.

Skógræktin skal hafa samstarf við félög skógarbænda á viðkomandi svæðum. Skógræktin skal leita umsagnar Landssamtaka skógareigenda við ákvörðun viðmiða fyrir endurgreiðslu samþykktar stofnkostnaðar skv. 4. mgr. 11. gr.

15. gr.

Reglugerð.

Ráðherra setur í reglugerð nánari ákvæði um skógrækt á lögbýlum, m.a. um gæðaúttekt, árangursmat og samþykktan kostnað.

V. KAFLI

Vernd, endurheimt, umhirða og nýting skóga.

16. gr.

Vernd og endurheimt náttúruskóga.

Skógræktin skal stuðla að vernd og endurheimt náttúruskóga. Markmið og áherslur verndar og endurheimtar skal skilgreina í landsáætlun um skógrækt sbr. 4. gr.

17. gr.

Sjálfbærni nýtingar.

Árleg felling í skógum landsins skal að jafnaði ekki vera meiri en árlegur vöxtur þeirra. Skógræktin skal veita leiðbeiningar um grisjun skóga. Við umhirðu og nýtingu skóga skal ávallt leitast við að skógarnytjar skili sem mestum hagrænum, félagslegum og umhverfislegum ávinningi fyrir samfélagið án þess að rýra möguleika komandi kynslóða á að njóta sama ávinnings.

Ráðherra setur í reglugerð viðmið um sjálfbæra skógarstjórnun, þ.m.t. um grisjun.

18. gr.

Fellingarleyfi.

Felling skóga eða hluta þeirra er óheimil nema með leyfi Skógræktarinnar. Umsókn um fellingarleyfi skal vera skrifleg og innihalda upplýsingar um staðsetningu og stærð svæðis, hvaða fellingarkerfi standi til að nota, tímasetningu fellingar og hvernig verði staðið að endurnýjun skógarins. Skógræktin metur hvort umsókn sé í samræmi við viðmið um sjálfbæra skógarstjórnun, sbr. 2. mgr. 17. gr. Heimilt er að binda fellingarleyfi skilyrðum til að tryggja endurnýjun skógar. Aðgerðir við endurnýjun skógarins skulu hefjast eigi síðar en tveimur árum eftir fellingu.

Skógræktin hefur eftirlit með endurnýjun skóga skv. 1. mgr. Hefjist aðgerðir til endurnýjunar skóga ekki í samræmi við skilyrði fellingarleyfis er Skógræktinni heimilt að beita þvingunarúrræðum, sbr. 22. gr.

19. gr.

Varanleg eyðing skóga.

Varanleg eyðing skóga að hluta eða í heild er óheimil.

Sé varanleg eyðing skógar óhjákvæmileg skal tilkynna Skipulagsstofnun um fyrirhugaða framkvæmd í samræmi við ákvæði laga um mat á umhverfisáhrifum. Skipulagsstofnun leitar um það efni umsagnar Skógræktarinnar.

Komi til varanlegrar eyðingar skógar skal framkvæmdaraðili ráðast í mótvægisáðgerðir til að draga úr eða koma í veg fyrir neikvæð áhrif á umhverfið af eyðingu skógarins, með hliðsjón af markmiðum laga þessara, svo sem með endurheimt náttúruskógar eða ræktun nýrra skóga, og skal framkvæmdaraðili leita álits Skógræktarinnar á útfærslu mótvægisáðgerða. Mótvægisáðgerðir skulu hefjast eigi síðar en tveimur árum eftir eyðingu.

Sveitarfélag skal leita álits Skógræktarinnar á framkvæmd sem felur í sér varanlega eyðingu skógar áður en ákvörðun er tekin um útgáfu framkvæmdaleyfis. Ákveði sveitarfélag að heimila framkvæmd sem Skógræktin leggst gegn í áliti sínu skal rökstyðja þá ákvörðun sérstaklega.

20. gr.

Varsla skóga.

Óheimilt er að beita búfé í skógi eða á skógræktarsvæði nema með leyfi viðkomandi skógareiganda, enda sé skógurinn eða skógræktarsvæðið afgirt í samræmi við ákvæði girðingarlaga.

VI. KAFLI

Ýmis ákvæði.

21. gr.

Gjaldtaka.

Skógræktinni er heimilt að innheimta gjald til að standa undir kostnaði við útgáfu fellingarleyfa skv. 18. gr. Skógræktinni er einnig heimilt að innheimta gjöld fyrir veitta þjónustu vegna bílastæða, salerna, tjaldsvæða og annarra sambærilegra innviða innan þeirra svæða sem stofnunin hefur umsjón með. Þá er Skógræktinni einnig heimilt að innheimta gjöld fyrir leiðsögn innan þessara svæða. Tekjum af gjöldunum er ætlað að mæta kostnaði við uppbyggingu, viðhald og rekstur innviða skv. 2. másl. og eftirlit með gestum og leiðsögn innan svæðanna. Gjaldið skal vera í samræmi við gjaldskrá sem ráðherra setur í reglugerð.

22. gr.

Þvingunarúrræði.

Til að knýja á um framkvæmd ráðstöfunar samkvæmt lögum þessum er Skógræktinni heimilt að veita viðkomandi aðila áminningu. Jafnframt skal veita hæfilegan frest til úrbóta ef þeirra er þörf. Ef aðili sinnir ekki fyrir mælum um úrbætur innan tiltekins frests getur Skógræktin ákveðið honum dagsektir þar til úr er bætt. Dagsektir renna til ríkissjóðs og er hámark þeirra 500.000 kr. á dag.

23. gr.

Stjórnvaldssektir.

Skógræktin getur lagt stjórnvaldssektir á einstakling eða lögaðila sem brýtur gegn ákvæði 18. gr. Slíkar sektir geta numið allt að 1.000.000 kr.

24. gr.

Gildistaka og brottfall eldri laga.

Lög þessi öðlast þegar gildi. Á sama tíma falla úr gildi lög um skógrækt, nr. 3/1955, lög um skógrækt á lögbýlum, nr. 95/2006, og lög um skógræktardag skólafólks, nr. 13/1952.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta var lagt fram á 146. löggjafarþingi en varð ekki afgreitt (407. mál). Mælt var fyrir málinu 9. maí 2017 og var því vísað til umhverfis- og samgöngunefndar að lokinni 1. umræðu sem sendi málið til umsagnar. Alls bárust 14 erindi um málið og hefur ráðuneytið farið sérstaklega yfir þau. Að teknu tilliti til umsagna hefur frumvarpinu verið breytt og er nú lagt fram að nýju. Sérstaklega er fjallað um breytingarnar í 5. kafla greinargerðarinnar.

Núgildandi lög um skógrækt eru yfir sextíu ára gömul og um margt úrelt þó svo að markmið þeirra séu enn í fullu gildi og verða eflaust áfram. Frá gildistöku þeirra hefur áunnist mikið í skógrækt hér á landi þar sem þekking og geta til að rækta nýja skóga hefur orðið til. Skógrækt er stunduð hér á landi með fjölbreyttum markmiðum, til að mynda til atvinnusköpunar, byggðaðróunar, útivistar, lýðheilsu, viðhalds og eflingar umhverfisgæða, endurheimtar vistkerfa og bindingar gróðurhúsalofttegunda, sem þáttur í aðgerðum gegn loftslagsbreytingum.

Frá gildistöku skógræktarlaga hafa ný lög tekið gildi, til að mynda um náttúruvernd, skógrækt á lögbýlum (áður landshlutaverkefni í skógrækt) og mat á umhverfisáhrifum. Mikilvægt er að löggjöf um skógrækt verði uppfærð í takt við þá þróun sem orðið hefur í samfélaginu en sú þróun snýr einnig að nýjungum í skógræktarrannsóknum og þekkingar- og upplýsingaöflun.

Mikilvægt er að í nýjum skógræktarlögum sé lögð áhersla á aukna útbreiðslu skóga og uppbyggingu skógarauðlindarinnar, þ.m.t. náttúruskóga, þróun skógarnytja til verðmæta-sköpunar, nýsköpunar og byggðaðróunar, aðgengi fólks að skógum og jákvæð áhrif þeirra á umhverfi mannsins og lýðheilsu, vistkerfisþjónustu skóga, þ.m.t. fyrir jarðvegsvernd, vatnsvernd og líffræðilega fjölbreytni og þátt skógræktar í mótvægisáðgerðum til að stemma stigu við hnattrænum loftslagsbreytingum og aðlögun skógræktar að þeim. Forsendur fyrir því að ná öllum þessum áherslum fram er vernd þeirra skóga sem fyrir eru, ræktun nýrra skóga og endurheimt skógarvistkerfa og öflugt rannsóknar- og þróunarstarf.

Hinn 18. apríl 2011 skipaði þáverandi umhverfisráðherra nefnd sem fékk það hlutverk að undirbúa gagngera endurskoðun á lögum um skógrækt, nr. 3/1955. Í nefndinni áttu sæti Valgerður Jónsdóttir, framkvæmdastjóri Norðurlandsskóga, formaður nefndarinnar, Brynhildur Davíðsdóttir, dósent við Háskóla Íslands, Jón Loftsson skógræktarstjóri, Þröstur Ólafsson, fyrrverandi framkvæmdastjóri, Jón Geir Pétursson, sérfræðingur í umhverfisráðuneytinu, og Glóey Finnisdóttir, lögfræðingur í umhverfisráðuneytinu. Með nefndinni starfaði Þröstur Eysteinnsson, sviðsstjóri hjá Skógrækt ríkisins. Nefndin skilaði greinargerð til umhverfis- og auðlindaráðherra í júní 2012 með tillögum að inntaki nýrra skógræktarlaga. Frumvarp þetta byggist að miklu leyti á tillögum nefndarinnar.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Núverandi skógræktarlög eru barn síns tíma. Frá því að lögin voru sett hefur þekking og geta til að rækta nýja skóga aukist, nýjungar í skógræktarrannsóknum hafa komið fram, önnur lagasetning hefur haft áhrif á framkvæmd skógræktar í landinu og aðstæður í samfélaginu hafa breyst.

Þrátt fyrir tæplega 120 ára vinnu að skógvernd og skógrækt er Ísland enn að mestu skóglaut land. Afleiðingar þess hafa meðal annars verið fábreyttara lífríki, skjólleysi, jarðvegsrof og þörf á að flytja inn nánast allar skógarafurðir sem þjóðin notar. Nauðsynlegt er því að veita þeim skógum sem eru í landinu almenna vernd, líkt og verið hefur með núgildandi skógræktarlögum. Sérstaklega þarf að leggja áherslu á sjálfbæra nýtingu skóga, þ.e. að nýting skóga sem hér vaxa verði sjálfbær, enda geta skógar verið endurnýjanleg auðlind og er mikilvægt að tryggja að svo verði.

Á Íslandi er jafnframt mikilvægt að stuðla að ræktun nýrra skóga og auka útbreiðslu þeirra, með það að markmiði að byggja upp skógarauðlind. Skógar eru ræktaðir með fjölbreyttum markmiðum og skiptir því máli að markmiðssetning skógræktarlaga miðist við fjölbreytta nytsemi samfélagsins af skógarvistkerfum. Uppfærð heildarlög um skóga og skógrækt eru lykillinn að því að hægt að sé ná þeim fjölbreyttu markmiðum sem nauðsynlegt er að vinna að í skógrækt nú á dögum.

3. Meginefni frumvarpsins.

Frumvarp þetta hefur að geyma 24 greinar í sex köflum. Meginatriði frumvarpsins eru eftirfarandi:

1. Í I. kafla er kveðið á um markmið og skilgreiningar laganna. Sett eru markmið sem taka til bæði verndunar og nýtingar.
2. Í II. kafla er kveðið á um stjórn skógræktarmála, áætlanir og samstarf. Hinn 1. júlí 2016 tóku gildi breytingar á stofnanakerfi skógræktar og ný ríkisstofnun, Skógræktin, tók við öllum verkefnum Skógræktar ríkisins og fimm landshlutaverkefnum. Í kaflanum er jafnframt lagt til að ráðherra gefi út eigi sjaldnar en á fimm ára fresti stefnumótandi landsáætlun í skógrækt. Í kjölfarið verði unnar landshlutaáætlanir til fimm ára í senn sem taki til fjáröflunar og útgjalda af hálfu ríkisins til skógræktar. Í kaflanum er einnig kveðið á um að ræktunaráætlanir verði fyrir alla skóga sem njóta framlaga úr ríkissjóði og samstarf um skógrækt, þ.e. að Skógræktinni sé heimilt að taka þátt í og styðja skógrækt sem er á ábyrgð einstaklinga, félagasamtaka, sveitarfélaga, fyrirtækja eða annarra í samræmi við markmið laganna.
3. Í III. kafla er fjallað um skóga landsins. Kveðið er á um að halda þurfi yfirlit yfir þá skóga sem ræktaðir eru á Íslandi, þar á meðal birkiskóglendi og annað viði vaxið land. Skráin verði hluti af grunnupplýsingum um gróðurfar. Í kaflanum er einnig kveðið á um svokallaða þjóðskóga, til að mynda Hallormsstaðaskóg og Vaglaskóg, sem eru að einhverju leyti hliðstæða annarra verndarsvæða, svo sem náttúruverndarsvæða, og þurfa svipaðar áherslur varðandi umsjón með tilliti til útivistar og ferðamennsku. Við umsjón þeirra þarf að hafa ákveðin markmið að leiðarlósi og kveðið er á um að ráðherra setji reglugerð sem skýri nánar stöðu þeirra og reglur sem gilda, m.a. um umgengni, aðgengi almennings og rekstur innan þeirra svæða sem teljast þjóðskógar. Gert er ráð fyrir að Skógræktin hafi lögbundið umsjónarhlutverk með þjóðskógunum en að stofnuninni verði heimilt að fela einstaklingum, sveitarfélögum eða öðrum lögaðilum umsjón og rekstur með sérstökum samningi sem ráðherra staðfesti.

4. Í IV. kafla er fjallað um skógrækt á lögbýlum. Kaflinn er að mestu samhljóða efnisákvæðum laga um skógrækt á lögbýlum, nr. 95/2006. Skilgreind eru markmið og hvernig gert sé ráð fyrir að ríkið styðji við skógrækt á lögbýlum. Eins og áður hefur komið fram tók ný opinber stofnun, Skógræktin, við skógræktarverkefnum Skógræktar ríkisins og landshlutaverkefnum 1. júlí 2016.
5. Í V. kafla er fjallað um vernd, endurheimt, umhirðu og nýtingu skóga. Í 17. gr. er kveðið á um sjálfbærni nýtingar og að árleg felling í skógum skuli aldrei vera meiri en árlegur vöxtur þeirra. Gert er ráð fyrir að ráðherra setji í reglugerð viðmið um sjálfbæra skógarstjórnun. Að auki er kveðið á um að felling skóga eða hluta þeirra verði háð leyfi Skógræktarinnar. Varanleg eyðing skóga verði óheimil en ef hún er óhjákvæmileg með hliðsjón af almannahagsmunum er vísað til þess að hún sé tilkynningarskyld til Skipulagsstofnunar í samræmi við lög um mat á umhverfisáhrifum. Að lokum er í 20. gr. kveðið á um vörslu skóga og að óheimilt sé að beita búfé í skógi eða á skógræktarsvæði nema með leyfi viðkomandi skógareiganda, enda sé svæðið girt girðingu sem fullnægi skilyrðum girðingarlaga. Hér eru ekki lagðar til grundvallarbreytingar um lausagöngu búfjár en bent er á að sveitarstjórnir hafa heimildir til að banna lausagöngu búfjár á tilteknum svæðum. Þetta getur þá átt við svæði þar sem skógrækt er orðin umfangsmikil og dregið hefur úr búfjárrækt.
6. Í VI. kafla eru ýmis ákvæði, þ.m.t. um gjaldtöku, og verður Skógræktinni heimilt að innheimta gjald fyrir afgreiðslu leyfisumsókna skv. 18. gr. Í 22. gr. er kveðið á um þvingunarúræði sem Skógræktin mun hafa yfir að ráða og í 23. gr. er ákvæði um stjórnvaldssektir. Í 24. gr. er kveðið á um gildistöku og brottfall eldri laga.

Frumvarpið byggist að nokkru á gildandi löggjöf um skógrækt og þá einkum ákvæði er tengjast skógrækt á lögbýlum, sbr. IV. kafla frumvarpsins. Þá tengist frumvarpið náið lögum um landgræðslu, en vernd gróðurs og jarðvegs er eitt af meginmarkmiðum skógræktar og skógverndar.

Frumvarpið tengist einnig lögum um náttúruvernd, nr. 60/2013, þar sem eru til dæmis ákvæði um sérstaka vernd birkiskóga sem meðal annars einkennast af náttúrulegri nýliðun og aldursdreifingu sem og ákvæði um notkun á ágengum framandi lífverum. Lög um búfjárhald, nr. 38/2013, setja þá meginreglu að allt land sé opið til búfjárbeitar nema það sé afgirt. Landeigandi sem vill hefja skógrækt þarf því að girða af sitt land, vilji svo til að búfé gangi í aðliggjandi landareignum. Girðingarlög, nr. 135/2001, skilgreina síðan hvað teljast lögmætar og búfjárheldar girðingar.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Skógar á einkalöndum teljast eignir og njóta verndar stjórnarskrárinnar sem slíkar. Ákvæði þessa frumvarps er varða vernd skóga og fellingarleyfi eru af sama toga og aðrar almennar takmarkanir á eignarrétti, svo sem kröfur um framkvæmdaleyfi eða önnur ákvæði skipulagslaga, sem eru nauðsynlegar í þágu almannahagsmuna þar sem skógar eru auðlind sem nýtist öðrum en eigendum þeirra. Ákvæði þessa frumvarps hindra ekki að eigendur skóga geti ráðstafað þeim eða selt afurðir þeirra svo lengi sem þeir hafa sjálfbærni að leiðarljósi, en ákvæðunum er ætlað að hindra að eigendur geti eytt skógum sínum, líkt og ákvæði í fyrri skógræktarlögum hafa gert.

Lagafrumvarp þetta hefur tengingu við loftslagssamning Sameinuðu þjóðanna, Kyoto-bókunina og Parísarsamkomulagið. Skógar hafa mikilvægu hlutverki að gegna við að binda koltvísýring úr andrúmsloftinu til að stemma stigu við hnattrænni hlýnun. Ákvæði lagafrumvarps þessa í þá veru að auka skógrækt og vernda skóga sem fyrir eru stuðla að markmiðum

loftslagssamningsins og Parísarsamkomulagsins. Að auki er í Kyoto-bókuninni kveðið á um upplýsingaveitu um kolefnisjöfnuð skóga og eru ákvæði í þessu frumvarpi tengd því.

Samningur Sameinuðu þjóðanna um aðgerðir gegn eyðimerkurmyndun í löndum, sérstaklega í Afríku, sem eiga við alvarlegan vanda að etja af völdum þurrka og/eða eyðimerkurmyndunar hefur það að markmiði að vinna gegn eyðimerkurmyndun og draga úr skaðlegum afleiðingum þurrka. Skógar eru til að mynda nýttir til að binda jarðveg og verja vatn sem er hluti af markmiðum samningsins.

Samningur um líffræðilega fjölbreytni gengur út á að vernda líffræðilega fjölbreytni og stuðla að sjálfbærri nýtingu lifandi náttúruauðlinda. Ákvæði frumvarpsins um vernd skóga og líffræðilegrar fjölbreytni styðja við markmið samningsins auk þess sem landsáætlun í skógrækt mun verða vettvangur til samráðs um til að mynda hvar eigi ekki að rækta skóga.

Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) nr. 995/2010 um skyldur rekstraraðila sem setja timbur og timburvörur á markað var innleidd með lögum um timbur og timburvöru, nr. 95/2016, og reglugerð sama heitis nr. 823/2016. Í reglugerðinni er kveðið á um að óheimilt sé að markaðssetja timbur úr ólöglega höggnum timbri og timburvörur úr slíku timbri. Við skilgreiningu á því hvað teljist ólöglega höggvið timbur er vísað til gildandi löggjafar í því landi sem skógarhöggvið fer fram og skiptir því máli að skýrt sé kveðið á um í frumvarpi þessu að felling skógar sé háð leyfi Skógræktarinnar.

Lög um skógrækt hafa einnig mikla tengingu við aðra löggjöf á sviði umhverfismála. Eru það fyrst og fremst lög um náttúruvernd, en meðal markmiða þeirra er að stuðla að endurheimt raskaðra vistkerfa og auknu þoli íslenskra vistkerfa gegn náttúruhamförum og hnattrænum umhverfisbreytingum.

5. Samráð.

Eins og áður hefur komið fram setti umhverfisráðherra á fót nefnd til að gera tillögur að inntaki nýrra laga um skógrækt. Nefndin óskaði meðal annars eftir ábendingum um inntak og áherslur laga um skógrækt og voru sérstaklega skilgreindir 38 hagsmunaaðilar sem fengu beiðni um slíkar ábendingar en svör bárust frá 11 aðilum. Nefndin kallaði einnig til sín 10 aðila á sérstaka samráðsfundi auk þess sem efnt var til tveggja málstofa þar sem drög að tillögum nefndarinnar voru kynnt. Samráðsfundur var einnig haldinn með nefnd sem starfaði við endurskoðun laga um landgræðslu á sama tíma.

Árið 2014 ákvað umhverfis- og auðlindaráðherra að unnið skyldi frumvarp til nýrra heildarlaga um skógrækt. Sérstakur samráðsvettvangur, sem í sátu auk fulltrúa ráðuneytisins tveir fulltrúar úr ofangreindri nefnd, fulltrúi Sambands íslenskra sveitarfélaga, fulltrúi Bændasamtaka Íslands og fulltrúi Landverndar, var settur á fót til undirbúnings frumvarps þessa.

Drög að frumvarpi til laga um skógrækt voru auglýst á vef umhverfis- og auðlindaráðuneytisins og gefinn var kostur á að senda inn umsögn og athugasemdir við efni þess. Alls bárust ráðuneytinu 12 umsagnir og tók frumvarpið nokkrum breytingum í ljósi þeirra.

Í umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga voru sérstaklega gerðar athugasemdir við ákvæði V. kafla frumvarpsins er fjallar um vernd, umhirðu og nýtingu skóga. Var bent á að það yrði að teljast íþyngjandi fyrir skógarbændur að þurfa sérstakt leyfi Skógræktarinnar til að grisja skóga á sínu landi auk þess sem bent var á tengsl við ákvæði skipulagslaga er fjalla um framkvæmdaleyfi. Ráðuneytið getur tekið undir að leyfi til grisjunar geti talist óvenju íþyngjandi. Í ljósi þessa var ákvæðinu breytt á þann veg að ekki þarf lengur leyfi Skógræktarinnar til grisjunar en Skógræktinni ber að gefa út leiðbeiningar um grisjun skóga. Ávallt þarf þó leyfi stofnunarinnar þegar um fellingu skógar er að ræða í heild eða að hluta.

Skógræktin er sú fagstofnun ríkisins sem fer með eftirlit með skógrækt og því eðlilegt að leyfisveitingin sé á hendi stofnunarinnar. Í umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga var einnig bent á að ákvæði frumvarpsins um varanlega eyðingu skógar væru til þess fallin að skapa óþarfa stjórnsýsluflækjur. Í ljósi þeirra athugasemda var ákveðið að breyta ákvæðinu á þá leið að meginreglan yrði sú að varanleg eyðing skóga að hluta eða í heild væri óheimil. Sé hún hins vegar óhjákvæmileg með hliðsjón af almannahagsmunum er vísað til þess að varanleg eyðing skógar sé tilkynningarskyld til Skipulagsstofnunar í samræmi við ákvæði laga um mat á umhverfisáhrifum í stað þess að kveða á um að hún sé framkvæmdaleyfisskyld. Það verður því mat Skipulagsstofnunar hvort varanleg eyðing sé háð umhverfismati og ef svo er mun hún verða framkvæmdaleyfisskyld. Skilyrði um mótvægisáðgerðir er haldið í greininni.

Í umsögn Skipulagsstofnunar kemur fram að stofnunin telji rétt að skýrt sé kveðið á um það í lagatexta að landsáætlun skógræktar sé háð umhverfismati áætlana og þurfi að taka mið af landsskipulagsstefnu. Í skýringum við 4. gr. kemur fram að áætlunin sé háð umhverfismati áætlana og var í ljósi athugasemda stofnunarinnar bætt við að hún skyldi taka mið af landsskipulagsstefnu. Að mati ráðuneytisins þarf slíkt ekki að koma fram í lagatexta, enda er ljóst að önnur lög gilda fullum fetum þar um nema skýrt sé kveðið á um að þau geri það ekki. Það er því fullnægjandi að vísun til umhverfismats áætlana og landsskipulagsstefnu komi fram í skýringum við 4. gr. Í umsögn stofnunarinnar var einnig gerð sú tillaga að í frumvarpinu kæmi fram að framkvæmdaleyfi þyrfti til að hefja eða stunda skógrækt sem félli undir lög um mat á umhverfisáhrifum. Ráðuneytið telur hins vegar ekki þörf á slíku ákvæði, enda ljóst að önnur lög og reglugerðir halda gildi sínu þó svo að ný heildarlög um skógrækt verði samþykkt.

Í umsögn Landverndar voru gerðar athugasemdir við það að í frumvarpinu kæmi hlutverk Skógræktarinnar er snýr að vernd náttúruskóga ekki nægjanlega fram auk þess sem skógvernd væri ekki gert nægjanlega hátt undir höfði, til að mynda í ákvæði um landsáætlun í skógrækt. Í ljósi þessa voru meðal annars gerðar breytingar á skilgreiningu hugtaksins *skógrækt* þannig að það fæli einnig í sér vernd, ekki eingöngu ræktun og umhirðu. Landvernd benti einnig á að ákvæði frumvarpsins er snýr að varanlegri eyðingu skógar gæti komið í veg fyrir að landeigandi geti breytt landnotkun, þ.e. farið úr nýtingu nytjaskóga og yfir í aðra landnotkun í kjölfar fellingar skógarins. Ráðuneytið tekur undir þær athugasemdir og gerði viðeigandi breytingar á ákvæðinu til að koma í veg fyrir að landeigandi yrði bundinn af því að endurnýja skóg þar sem hann hefði verið felldur.

Nokkrir aðilar gerðu athugasemdir við hvernig verkefnisstjórn landsáætlunar í skógrækt væri skipuð samkvæmt frumvarpinu, en þar var gert ráð fyrir að ráðherra skipaði fjóra fulltrúa án tilnefningar og að skógræktarstjóri yrði formaður. Eftir breytingar er nú gert ráð fyrir að Samband íslenskra sveitarfélaga tilnefni einn fulltrúa en þrír verði án tilnefningar og að minnsta kosti tveir þeirra hafi fagþekkingu á málefnasviði laganna. Áfram er gert ráð fyrir að skógræktarstjóri verði formaður.

Athugasemdir voru gerðar þess efnis að ákvæði um vörslu skóga, þ.e. sem snýr að búfjárbreit, fæli ekki í sér nægjanlega styrkingu frá því sem nú er. Ráðuneytið bendir á að ekki er verið að leggja til grundvallarbreytingu á þeim reglum sem nú þegar eru í gildi og taka ákvæði girðingarlaga og laga um búfjárhald á búfjárbreit í skógum og skóglendi sem annars staðar.

Í ábendingum Náttúrufræðistofnunar Íslands var meðal annars bent á nauðsyn þess að kveða skýrt á um það hver bæri kostnað af því þegar ræktaðir skógar færu að sá sér í nærliggjandi lönd í eigu annarra sem ekki vildu trjágróður á sitt land. Ráðuneytið bendir á að í 65. og 67. gr. náttúruverndarlaga, nr. 60/2013, er kveðið á um aðgæsluskyldu og áðgerðir vegna ágengra framandi lífvera. Náttúrufræðistofnun Íslands benti jafnframt á að skýra mætti betur tengsl við ákvæði náttúruverndarlaga, sérstaklega 2. og 3. gr. er varða verndarmarkmið.

Gerðar voru breytingar á 1. gr. frumvarpsins með hliðsjón af þeim ábendingum. Ábendingar voru einnig um orðskýringar frumvarpsins og þá sérstaklega að verið væri að skilgreina ákveðin hugtök sem ekki eru notuð í efnisákvæðum frumvarpsins. Voru nokkur hugtök tekin út í ljósi þessa.

Þegar frumvarpið var lagt fram á Alþingi á 146. löggjafarþingi bárust umhverfis- og samgöngunefnd 14 umsagnir um málið. Þar sem frumvarpið er endurflutt var farið sérstaklega yfir þessar umsagnir og frumvarpinu breytt að teknu tilliti til þeirra. Skilgreiningu á sjálfbærri nýtingu skóga var breytt í samræmi við athugasemd Skógræktarinnar. Skilgreiningin er í samræmi við skilgreiningu Evrópusamstarfs um skóga (Forest Europe) sem er niðurstaða margra ára samningaviðræðna sem Ísland hefur tekið þátt í. Að auki hefur verið bætt við skilgreiningu á *kjarri* og er kjarr hluti af skógaskrá skv. 8. gr. frumvarpsins. Nokkrar orðalagsbreytingar hafa verið gerðar og er til dæmis lagt til að orðið *landshlutaáætlun* komi í stað orðsins *framkvæmdaáætlun*. Þá hefur orðið sú breyting í 6. gr. frumvarpsins að eingöngu þarf að vinna ræktunaráætlun fyrir alla nýræktun skóga sem nýtur framlaga úr ríkissjóði en það snýr fyrst og fremst að því að fjárframlög ríkisins nýtist sem best.

Gerðar voru breytingar á frumvarpinu, meðal annars til að koma betur til móts við fyrri umsagnir en einnig til að draga fram tengsl við aðra löggjöf, s.s. lög um opinber fjármál.

Almennt er skerpt á því markmiði laganna að þau taki til endurheimtar skóga. Í því augnamiði er skilgreining á endurheimt skógar samræmd því sem kemur fram í frumvarpi til laga um landgræðslu. Einnig er hugtakinu endurheimt bætt við sem hluti þeirrar starfsemi sem skógrækt felur í sér.

Með hliðsjón af innleiðingu laga um opinber fjármál, nr. 123/2015, var gerð sú breyting á 4. gr. að ráðherra gefur út landsáætlun í skógrækt í stað tillögu til þingsályktunar. Þannig tekur landsáætlunin mið af þeirri framtíðarsýn og áherslum sem fram koma í fjármálaáætlun og skal endurskoðuð með hliðsjón af þeirri stefnu sem þar er mörkuð. Enn fremur, til að tryggja aðkomu almennings á fyrstu stigum áætlunargerðar, er verkefnisstjórn gert að taka saman lýsingu á verkefninu þar sem gerð er grein fyrir þeim áherslum sem fyrirhugað er að hafa við gerð landsáætlunar. Ráðherra er jafnframt gert að samræma landsáætlun í skógrækt og landgræðsluáætlun samkvæmt landgræðslulögum. Þetta er gert til að tryggja samræmi í áherslum en gefur jafnframt þann möguleika að vinna þessar áætlanir samtímis.

Fullnægjandi er talið að í f. lið 9. gr. sé sjálfbær nýting skóga leiðarljós fyrir þjóðskóga en ekki þurfi að tilgreina þróun aðferða við nýttar fyrir skógarafurðir.

Skerpt er á því í 10. gr. að skógrækt á lögbýlum geti falið í sér verkefni til verndar og endurheimtar náttúruskóga og að þau verkefni séu almennt í samræmi við markmið laganna.

Heiti V. kafla er breytt í vernd, endurheimt, umhirða og nýting skóga og bætt við sérstakri grein þar sem Skógræktinni er gert að stuðla að vernd og endurheimt náttúruskóga og að markmið og áherslur verði skilgreind í landsáætlun um skógrækt.

6. Mat á áhrifum.

Frumvarpið hefur áhrif á störf landeigenda og réttihafa lands sem rækta skóg. Það snertir einnig sveitarfélög hvað varðar skipulagsmál, leyfisveitingar og mögulega atvinnuþróun. Frumvarpið mun hafa í för með sér að skógræktarstarf í landinu verður mun betur skilgreint en áður, hvað varðar vernd, ræktun og nýtingu hvers konar skóga og skógarafurða. Meginstef frumvarpsins er sjálfbær nýting en einnig að tekið sé fullt tillit til annarra sjónarmiða. Eins mun gerð landsáætlunar í skógrækt fela í sér víðtækara samráð en áður við stefnumótun fyrir skógrækt í landinu.

Landsáætlun í skógrækt, og í kjölfarið landshlutaáætlanir, mun hafa í för með sér betri yfirsýn og stefnumótun í skógrækt á landsvísu og betri nýtingu fjármuna ríkisins. Gert er ráð fyrir samráði við sveitarfélög við gerð áætlanna, enda hafa sveitarfélög skipulagsvaldið. Hins vegar er gert ráð fyrir að varanleg eyðing skógar verði háð framkvæmdaleyfi sveitarfélaga, og eftir atvikum byggingarleyfi.

Stjórnsýsla skógræktarmála hefur nú þegar verið sameinuð í eina stofnun, Skógræktina, og ekki eru lagðar til frekari breytingar þar að lútandi. Uppfærsla á gildandi löggjöf er hins vegar nauðsynleg í ljósi þeirra samfélagslegu breytinga sem orðið hafa frá gildistöku laga um skógrækt, nr. 3/1955.

Skógar hafa mikilvægu hlutverki að gegna fyrir almenning, ekki síst hvað varðar útivist, og með þeim ákvæðum laganna sem snúa að þjóðskógum verður skýrt kveðið á um þær reglur sem um þá gilda, m.a. um umferðarrétt almennings, aðgengi að tilteknum svæðum og nýtingu skóga og afurða úr þeim.

Samþykkt frumvarpsins mun ekki hafa kostnaðaráhrif á fjárhagsstöðu ríkissjóðs. Gert er ráð fyrir að Skógræktin vinni landshlutaáætlun í skógrækt á fimm ára fresti. Skógræktin skal einnig halda skrá yfir alla skóga landsins. Stofnunin er nú þegar að vinna að þessum verkefnum að hluta og með breyttri forgangsröðun mun kostnaður vegna framangreindra nýrra verkefna rúmast innan fjárhéimilda. Einnig skal Skógræktin gefa út fellingarleyfi vegna fellingar í öllum skógum landsins. Heimilt er stofnuninni að taka gjald fyrir útgáfuna og hefur hún því ekki kostnaðaráhrif, en um óveruleg áhrif er að ræða. Ráðherra gefur út eigi sjaldnar en á fimm ára fresti landsáætlun í skógrækt til tíu ára í senn og skipar fimm manna verkefnisstjórn sem hefur yfirumsjón með landsáætluninni í skógrækt. Kostnaður vegna þessa er mismikill eftir árum og líklegast mestur við gerð fyrstu áætlunarinnar og rúmast innan fjárhéimilda.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í greininni er kveðið á um markmið laganna. Hluti ákvæðisins sem snýr að vernd skóga, ræktun þeirra og fræðslu um skógrækt er efnislega sá sami og verið hefur í skógræktarlöggjöf í um 100 ár eða frá árinu 1907. Markmið sem tengjast verndun líffræðilegrar fjölbreytni og tilvísanir í sjálfbæra nýtingu og loftslagsbreytingar eru nýmæli sem endurspeglar þær breytingar sem orðið hafa í íslensku samfélagi og á alþjóðavísu frá því að núgildandi skógræktarlög tóku gildi 1955.

Skilgreiningu á líffræðilegri fjölbreytni er að finna í náttúruverndarlögum, nr. 60/2013, en þar segir að líffræðileg fjölbreytni sé breytileiki meðal lifandi vera á öllum skipulagsstigum lífs, þar á meðal í vistkerfum á landi, í sjó og í ferskvatni. Hugtakið taki til vistfræðilegra tengsla milli vistkerfa og nái til fjölbreytni innan tegunda og milli tegunda og vistkerfa. Skilgreining á líffræðilegri fjölbreytni í skógræktarlögum er sú sama og skilgreind er í náttúruverndarlögum.

Í g-lið ákvæðisins er vísað til þess að stuðla eigi að kolefnisbindingu með ræktun skóga og aðlögun skóga að loftslagsbreytingum. Markmið þetta tengist að miklu leyti skuldbindingum íslenska ríkisins á sviði loftslagsmála, en kolefnisbinding er viðurkennd aðferð til að koma í veg fyrir losun gróðurhúsalofttegunda og vinna gegn loftslagsbreytingum af manna völdum. Síðari hluti markmiðsins vísar til þess að í ljósi loftslagsbreytinga þarf að horfa til þess hvort nota verði aðrar trjátegundir til skógræktar hér á landi eða hvort kynbætur á þeim tegundum sem þegar eru til staðar séu óhjákvæmilegar. Í h-lið ákvæðisins er vísað til verndunar jarðvegs

og til að auka þanþol gagnvart náttúruvá. Þetta vísar meðal annars til þess að skógar þola betur öskufall vegna eldgosa en flest önnur vistkerfi landsins.

Um 2. gr.

Í ákvæðinu er að finna skilgreiningar á helstu hugtökum sem fram koma í frumvarpinu. Engar orðskýringar er að finna í eldri skógræktarlögum, nr. 3/1955, en þörf er á að slíkar skilgreiningar séu lögfestar.

Hugtakið *endurheimt skógar* vísar til ferlisins við að koma vistkerfum, vistkerfisferlum, eiginleikum vistkerfa og vistkerfaþjónustu náttúruskóga í það horf að þeir nái að þróast, og það án þess að hnignun eigi sér stað. Gerður er greinarmunur á endurheimt náttúruskóga annars vegar og endurnýjun skógar hins vegar.

Hugtakið *endurnýjun skógar* á við um aðgerðir sem leiða til þess að ung tré taka að vaxa í kjölfar lokafellingar og í stað þeirra trjáa sem felld voru. Endurnýjun skógar á sér því stað á sama landsvæði. Algengustu aðgerðirnar eru gróðursetning, bein sáning og jarðvinnsla til að stuðla að sjálfsáningu.

Með *felling* er átt við framkvæmd sem felur í sér fellinguna trjáa og endurnýjun skógarins í kjölfarið. Í flestum tilfellum felur lokafelling í sér endanlegar viðarnytjar skógarins en í einhverjum tilvikum getur þó verið ástæða til að yngja upp skóga án nytja. Ávallt er þó gert ráð fyrir endurnýjun skógarins í kjölfar lokafellingar.

Fellingarkerfi er aðferð við að fella og endurnýja skóg hvort heldur sem er með gróðursetningu, beinni sáningu eða sjálfsáningu. Í skógrækt eru nokkur viðurkennd kerfi við grisjun og lokafellingu. Þau hafa mismunandi áhrif á framvindu eða endurnýjun skógar og fer val á kerfum eftir trjátegundum, staðháttum og markmiðum með skógrækt á viðkomandi stað.

Hugtakið *grisjun* á við um aðgerðir til að fækka trjám í skógi sem ekki er orðinn fullþroska og á að vaxa áfram. Þegar skógur er grisjaður eru ekki gerðar neinar ráðstafanir til að endurnýja þau tré sem felld voru við grisjunina.

Kjarr er land sem er að minnsta kosti 0,5 ha að flatarmáli og minnst 20 m breitt, þar sem trjágróður (plöntur með fjölera, trénaða stöngla) sem er ríkjandi nær 0,5–2 m hæð fullvaxinn og er með minnst 10% krónuþekju. Kjarr er hluti af skógaskrá skv. 8. gr.

Skilgreining hugtaksins *náttúruskógur* er að mestu leyti sú sama og skilgreining hugtaksins *skógur* auk þess sem átt er við skóg tiltekinna innlendra trjátegunda sem er til kominn án beinna aðgerða mannsins. Í flestum tilvikum er um birkiskóglendi að ræða.

Ræktunaráætlun er áætlun um nýræktun skógar á tilteknu landsvæði. Skylda er að slík áætlun sé gerð um alla skógrækt.

Hugtakið *sjálfbær nýting skóga* er íslenskun á skilgreiningu hugtaksins sem samþykkt var á samstarfsvettvangi Evrópuþjóða á sviði skógræktar (Forest Europe).

Skjólbelti eru raðir eða þyrpingar trjáa og runna sem ræktaðar eru í því skyni að skapa skjól.

Hugtakið *skógrækt* hefur verið notað í þröngri merkingu þess að gróðursetja tré. Hér er það aftur á móti notað í breiðari merkingu, þ.e. yfir alla þá starfsemi sem snýr að vernd, endurheimt, ræktun, umhirðu, nýtingu og endurnýjun skóga, þ.m.t. rannsóknir, ráðgjöf, áætlanagerð og verklegar framkvæmdir.

Vöntun hefur verið á að hugtakið *skógur* sé skilgreint í lögum. Slík skilgreining er hins vegar nauðsynleg vegna túlkunar lagaákvæða og er hér miðað við sömu skilgreiningu og hefur verið notuð í tengslum við Kyoto-bókun loftslagssamnings Sameinuðu þjóðanna.

Varanleg eyðing skógar er eyðing þar sem ekki er gert ráð fyrir endurnýjun skógarins í kjölfar fellingarinnar. Varanleg eyðing skógar á sér í flestum tilvikum stað þegar um er að

ræða breytingu á landi í skipulagslegu tilliti, t.d. þegar leggja þarf veg um skóglendi eða vegna annarrar mannvirkjagerðar. Einnig getur verið um að ræða landnotkun sem eyðir skógi, t.d. ofbeit.

Hugtakið *þjóðskógur* hefur verið notað yfir skóga og lönd sem Skógræktin hefur umsjón með en hefur ekki verið lagalega skilgreint hugtak fyrr en nú. Hallormsstaðaskógur og Vagla-skógur eru dæmi um þjóðskóga.

Um 3. gr.

Í ákvæðinu kemur fram að Skógræktin sé ríkisstofnun en að yfirstjórn sé í höndum ráðherra. Kveðið er á um að ráðherra skipi skógræktarstjóra sem er forstöðumaður stofnunarinnar og er gerð krafa um að hann hafi háskólagráðu á málefnasviði stofnunarinnar. Staða skógræktarstjóra er faglegt embætti og hefur skógræktarstjóri verið menntaður skógfræðingur frá fyrstu skógræktarlögum frá 1907. Í stað þess að kveða á um að hann skuli vera skógfræðingur er nú gert ráð fyrir að hann hafi menntun á málefnasviði stofnunarinnar. Eins og í öðrum ríkisstofnunum er gert ráð fyrir að skógræktarstjóri beri ábyrgð á stjórn, rekstri og starfsskipulagi stofnunarinnar og ráði annað starfsfólk hennar.

Í ákvæðinu er einnig kveðið á um helstu verkefni Skógræktarinnar en stofnunin hefur eftirlit með framkvæmd laganna og starfar að verkefnum á sviði skógræktar. Í eldri lögum um skógrækt er ekki að finna ákvæði er kveður skýrt á um hlutverk stofnunarinnar og er því um nýmæli að ræða. Hins vegar er um að ræða verkefni sem stofnunin sinnir nú þegar og felst breytingin því í að skýrari rammi er settur utan um verkefni stofnunarinnar.

Um 4. gr.

Ákvæðið snýst um landsáætlun í skógrækt, en um er að ræða nýmæli í skógræktarlögum. Með áætluninni verða helstu markmið og áætlanir í skógrækt dregnar saman og gerðar aðgengilegar á einum stað. Landsáætlun er þannig ferli samráðs, upplýsingaöflunar og upplýsingagjafar sem byggist á þátttöku hagsmunaaðila. Gert er ráð fyrir að ráðherra gefi út landsáætlun í skógrækt. Hugmyndin að baki áætluninni byggist meðal annars á reynslu annarra þjóða og samþykktum samstarfsvettvangs Evrópuþjóða á sviði skógræktar (Forest Europe). Eins og aðrar skipulags- og framkvæmdaáætlanir sem marka stefnu er varðar leyfisveitingar til framkvæmda, sem tilgreindar eru í lögum um mat á umhverfisáhrifum, þarf landsáætlunin að fara í gegnum umhverfismat áætlana auk þess sem hún þarf að taka mið af landsskipulagsstefnu.

Landsáætlun er unnin af verkefnisstjórn sem í sitja fimm fulltrúar. Skógræktarstjóri er formaður verkefnisstjórnar og er gert ráð fyrir ríkri aðkomu stofnunarinnar við vinnu áætlunarinnar. Einn fulltrúi er tilnefndur af Sambandi íslenskra sveitarfélaga vegna tengingar við skipulagsvinnu sveitarfélaga. Þrjú fulltrúar eru svo skipaðir án tilnefningar, en tekið er fram að a.m.k. tveir þeirra skuli hafa fagþekkingu á málefnasviði laganna. Þar er átt við þau atriði sem talin eru í markmiðsákvæði laganna.

Verkefnisstjórn ber að vinna lýsingu á verkefninu til að tryggja samráð við almenning og hagaðila eins snemma í ferlinu og auðið er og skal hún kynnt opinberlega.

Við gerð landsáætlunar er gert ráð fyrir að leitað verði umsagna hjá viðeigandi stofnunum. Getur til að mynda verið um að ræða stofnanir ríkisins sem gegna hlutverki í náttúruvernd, skipulagsmálum og þess háttar, t.d. Umhverfisstofnun, Náttúrufræðistofnun Íslands, Landgræðsluna, Skipulagsstofnun, Minjastofnun Íslands og Byggðastofnun.

Ráðherra skal horfa sérstaklega til þess að samþætta landsáætlun í skógrækt og landgræðsluáætlun en viðfangsefni þessara stefnumarkandi áætlana skarast að nokkru leyti.

Ákvæðið opnar fyrir að ráðherra geti samræmt vinnu við áætlanagerðina og/eða sameinað áætlanirnar eftir að tillögur verkefnisstjórna liggja fyrir.

Um 5. gr.

Í greininni er kveðið á um landshlutaáætlanir. Slíkar áætlanir útfæra nánar ákvæði landsáætlunar í skógrækt innan hvers landshluta, sbr. 4. gr. Gert er ráð fyrir að Skógræktin beri ábyrgð á slíkum áætlunum í samráði við hlutaðeigandi sveitarfélög, skógarbændur og aðra hagsmunaaðila. Þess ber þó að geta að skipulagsvaldið liggur hjá sveitarfélögum og þurfa landshlutaáætlanir því að vera í samræmi við skipulagsáætlanir.

Hugtakið *landshluti* er ekki skilgreint sérstaklega. Gert er ráð fyrir að það geti verið mismunandi yfir hversu stórt svæði hver landshlutaáætlun nær. Í einhverjum tilvikum kann að henta að slíkar áætlanir nái yfir minna svæði en svæði samkvæmt svæðisskipulagi tveggja eða fleiri sveitarfélaga.

Um 6. gr.

Í greininni er kveðið á um skyldu til að vinna ræktunaráætlun fyrir alla nýræktun skóga sem nýtur framlaga úr ríkissjóði. Ræktunaráætlun er helsta tækið sem skógfræðingar hafa til að leiðbeina skógræktendum, ganga úr skugga um að tillit sé tekið til verndarþátta og að skógurinn sé hannaður með tilliti til landslags. Að auki er kveðið á um að ræktunaráætlun skuli fela í sér landfræðilega afmörkun viðkomandi skógræktarsvæðis og staðsetningu svæða þar sem ekki skal gróðursetja. Slík landfræðileg afmörkun gæti til að mynda verið á korti sem fylgir viðkomandi ræktunaráætlun. Ákvæði um ræktunaráætlanir er að finna í reglugerð um landshlutaverkefni í skógrækt.

Gert er ráð fyrir að Skógræktin beri þá ábyrgð að tryggja að slík ræktunaráætlun sé gerð. Hvað varðar aðra nýræktun sem nýtur ekki framlaga úr ríkissjóði er bent á að öll nýræktun skóga er tilkynningarskyld til sveitarfélaga samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum. Getur viðkomandi sveitarfélag því gert kröfu um að ræktunaráætlun liggja fyrir áður en framkvæmdir hefjast komist hún að þeirri niðurstöðu að um leyfisskylda framkvæmd sé að ræða samkvæmt skipulagslögum, sbr. reglugerð um framkvæmdaleyfi.

Gert er ráð fyrir að Skógræktin veiti leiðbeiningar um nýræktun skóga og gerð ræktunaráætlana en að ráðherra geti í reglugerð kveðið nánar á um gerð og inntak slíkra áætlana.

Um 7. gr.

Greinin kveður á um samstarf um skógrækt. Með ákvæðinu fær Skógræktin heimild til að styrkja verkefni á sviði skógræktar, þ.m.t. vernd og endurheimt náttúruskóga, og taka þátt í samstarfsverkefnum með öðrum. Sérstaklega er kveðið á um að um slík verkefni skuli vera samningsbundin. Ákvæðið er að einhverju leyti samhljóða 22. gr. skógræktarlaga, nr. 3/1955, en það ákvæði gildir þó eingöngu um girðingastyrki. Skógræktin hefur þó bæði veitt styrki og tekið þátt í samstarfsverkefnum af ýmsum toga. Sem dæmi má nefna plöntuframleiðslu fyrir landgræðsluskógaverkefnið á upphafsárum þess, styrkveitingar vegna svokallaðra viðbótarskóga, samstarf um Hekluskóga, rannsóknarsamstarf með ýmsum aðilum og samstarf um fræðslu. Áhersla á þátttöku í slíkum samstarfsverkefnum hefur aukist og viðbúið að sú þróun haldi áfram. Með því að kveða á um að samstarf samkvæmt ákvæðinu skuli auglýst á opinberum vettvangi er jafnræði aðila tryggt með því að gera öllum kleift að sækja um þátttöku í slíku samstarfi.

Um 8. gr.

Greinin kveður á um að halda skuli skrá yfir alla skóga landsins og kjarr og jafnframt að þeir birkiskógar sem njóta sérstakrar verndar skv. 61. gr. náttúruverndarlaga skuli tilgreindir sérstaklega. Ákvæðið er nýmæli í lögum og er mikilvægt vegna þess verkefnis sem unnið er á rannsóknarsviði Skógræktarinnar og kallast íslensk skógarúttekta. Það verkefni var sett á fót til að uppfylla ákvæði Kyoto-bókunarinnar við loftslagssamning Sameinuðu þjóðanna og er grundvöllur kolefnisbókhalds íslenskra skóga. Skráning skóga og reglulegar skógarúttektir eru stundaðar í flestum löndum heims til að hægt sé að fylgjast með vexti og viðgangi skógarauðlindarinnar og meta hvort nýting skóga sé sjálfbær eða hvort verið sé að ganga á auðlindina.

Ákvæði 2. mgr. er nýmæli í lögum, en það tryggir Skógræktinni heimild til að fara um skóga og skóglendi vegna mælinga og úttekta. Ákvæði náttúruverndarlaga um almannarétt ná ekki í öllum tilvikum yfir umferð á slíkum svæðum enda er heimilt að hefta för almennings um skógræktarsvæði á fyrstu stigum skógræktar. Að auki felur almannaréttur ekki í sér heimild til úttekta og mælinga. Ákvæðið er nauðsynlegt til að hægt sé að framfylgja ákvæði 1. mgr.

Um 9. gr.

Í ákvæðinu er fjallað um lönd og skóga sem Skógræktin hefur í sinni umsjón. Gerður er greinarmunur á þeim skógum er kallast þjóðskógar og öðrum svæðum sem stofnunin hefur í sinni umsjón. Við stofnun Skógræktar ríkisins árið 1907 fékk stofnunin umsjón með fjórum svæðum. Um var að ræða Hallormsstaðaskóg, Vaglaskóg og tilraunareitina á Þingvöllum (Furulundinn) og Grund í Eyjafirði. Síðan þá hafa allmörg svæði bæst við, ýmist náttúruskógar eða skógræktarsvæði og allt frá heilum jörðum niður í smáreiti. Um þessi lönd hafa ekki áður gilt sérstök lagaákvæði, fyrir utan ákvæði um beitarfriðun. Vegna þessa hefur borið á því að ákvarðanir um ráðstöfun umræddra svæða hafa ekki alltaf verið í samræmi við markmið skógræktarlaga. Ákvæðið gerir ráð fyrir því að þjóðskógarnir fái tiltekna sérstöðu og að um hvern og einn þeirra verði gerð svokölluð nýtingar- og verndaráætlun. Að auki er gert ráð fyrir að ráðherra setji reglugerð þar sem meðal annars verði kveðið á um umgengni, aðgengi almennings og þjónustu innan svæða sem Skógræktin hefur umsjón með. Þá er gert ráð fyrir þeim möguleika að lönd í eigu annarra en ríkisins geti orðið þjóðskógar samkvæmt samningi við Skógræktina svo framarlega sem uppfyllt eru skilyrði 1. mgr. þar sem fram kemur hvað ber að hafa að leiðarljósi við umsjón þjóðskóganna.

Um IV. kafla.

Ákvæði IV. kafla samsvara ákvæðum sem er að finna í lögum um skógrækt á lögbýlum, nr. 95/2006, áður landshlutaverkefni í skógrækt. Lagt er til að efnisleg ákvæði þeirra laga falli inn í almenn lög um skóga og skógrækt og er það í samræmi við að landshlutaverkefnið í skógrækt og Skógrækt ríkisins voru sameinuð í eina stofnun, Skógræktina, 1. júlí 2016.

Um 10. gr.

Í 10. gr. er kveðið á um að Skógræktin skuli veita framlög til skógræktar, þ.m.t. verndar og endurheimtar náttúruskóga, og skjólbeltaræktar á lögbýlum eftir því sem fjárlög kveða á um hverju sinni. Ákvæðið er að mestu efnislega samhljóða 1. gr. laga nr. 95/2006 ef frá er talið að markmið um ræktun skóga á að minnsta kosti 5% af flatarmáli láglendis neðan við 400 m yfir sjávarmáli er tekið út. Slíkt markmið á ekki heima í ákvæði sem kveður á um að

Skógræktin skuli veita framlög til skógræktar á lögbýlum heldur verður það að teljast eðlilegt að réttur vettvangur tölulegra markmiða sé landsáætlun í skógrækt, sbr. 4. gr.

Um 11. gr.

Ákvæðið er að mestu leyti efnislega samhljóða 6. gr. laga nr. 95/2006. Að auki er ákvæði 9. gr. laga nr. 95/2006 fært inn í ákvæðið, en þar er fjallað um þátttöku í kostnaði. Í 4. mgr. 11. gr. segir að á grundvelli samnings um skógrækt sé heimilt að greiða allt að 97% af samþykktum stofnkostnaði við skógrækt en í 9. gr. laga nr. 95/2006 er vísað til kostnaðar við skógrækt en ekki stofnkostnaðar.

Um 12. og 13. gr.

Ákvæðin eru efnislega samhljóða ákvæðum 7. og 8. gr. laga nr. 95/2006.

Um 14. gr.

Lagt er til að Skógræktin beri ábyrgð á að hafa samstarf við félög skógarbænda á viðkomandi svæðum og að stofnunin skuli leita umsagnar Landssamtaka skógareigenda við ákvörðun viðmiða fyrir endurgreiðslu samþykktar kostnaðar eins og einnig segir í 8. gr. reglugerðar um landshlutaverkefni í skógrækt nr. 285/2015.

Um 15. gr.

Í ákvæðinu segir að ráðherra setji í reglugerð nánari ákvæði um skógrækt á lögbýlum, m.a. um gæðaúttekt, árangursmat og samþykktan kostnað. Í gildi er reglugerð nr. 285/2015 um landshlutaverkefni í skógrækt, en hún tók gildi 9. mars 2015.

Um V. kafla.

V. kafli er arftaki II. kafla skógræktarlaga, nr. 3/1955, en er talsvert breyttur. Í eldri skógræktarlögum var verkefnið að koma í veg fyrir eyðingu birkiskóga og kjarrs enda voru ekki annars konar skógar til á Íslandi árið 1955. Að auki var skammt liðið frá því að hart var gengið að skógarleifum til eldiviðartöku og enn var mikil búfjárbeit í birkiskógum. Í frumvarpi þessu á kaflinn við um vernd, endurheimt og nýtingu allra skóga, bæði til viðarnytja og annars konar nytja, svo sem til jarðvegs- og vatnsverndar, útivistar o.fl.

Um 16. gr.

Í ákvæðinu er kveðið á um að Skógræktinni beri að stuðla að vernd og endurheimt náttúruskóga, en samkvæmt skilgreiningu í 2. gr. frumvarpsins er um að ræða skóg þar sem sjálfsáanar, innlendar trjátegundir eru ríkjandi. Reynsla síðustu ára og mælingar á útbreiðslu birkiskóga gefa til kynna að árangursríkustu aðgerðir til endurheimtar náttúruskóga séu að breyta landnotkun, t.d. með því að draga úr beitarálagi búfjár. Við mótun slíkra aðgerða skal horft til markmiða og áherslna sem fram koma í landsáætlun um skógrækt. Ákvæðið kallast á við eldri skógræktarlög þar sem megináherslan var á að vernda birkiskóga og kjarr.

Um 17. gr.

Ákvæði um sjálfbæra nýtingu skóga er nýmæli í skógræktarlögum. Í hugtakinu *sjálfbærni* felst meðal annars að hugsað sé til langs tíma þannig að komandi kynslóðir geti notið skógarins ekki síður en núlifandi. Greinin er leiðbeinandi um endurnýjun skógarauðlindarinnar samfara nýtingu og að huga skuli að heildarhagsmunum samfélagsins af nýtingu skóga.

Meginreglan sem sett er fram í ákvæðinu gerir ráð fyrir að að jafnaði skuli árleg felling í skógum landsins ekki vera meiri en árlegur vöxtur þeirra. Hins vegar getur sú staða komið upp að nauðsynlegt er að fella meira en sem nemur árlegum vexti, enda þarf að hafa í huga að aldurssamsetning skóga er mismunandi. Því þarf Skógræktin við beitingu þessarar meginreglu að hafa langtímaþróun skógræktar til hliðsjónar.

Í 2. mgr. er kveðið á um að ráðherra setji í reglugerð viðmið um sjálfbæra skógarstjórnun, þ.m.t. um grisjun. Gert er ráð fyrir að við gerð slíkrar reglugerðar verði óskað eftir tillögum frá viðeigandi fagstofnunum ríkisins, þ.m.t. Skógræktinni.

Um 18. gr.

Ákvæðið kemur að hluta í stað 6. og 7. gr. skógræktarlaga, nr. 3/1955. Skógræktin hefur eftirlit með skógarhöggi í gegnum leyfisveitingar sem byggjast á upplýsingum frá skógar-eigendum. Við leyfisveitingu verða sjálfbærni viðmið skógræktar höfð að leiðarljósi og heimilt verður að binda fellingarleyfi skilyrðum til að tryggja endurnýjun skógar. Þótt ekki sé mikil reynsla komin af nýtingu ræktaðra skóga hér á landi hefur orðið vart við þá tilhneigingu að vilja fella meira í hagnaðarskyni en æskilegt er skógarins vegna. Sambærileg ákvæði er að finna í löggjöf annarra landa og með vaxandi skógarauðlind er slíkt ákvæði tímabært.

Um 19. gr.

Ákvæðið felur í sér nýja nálgun á almennu verndarákvæði um skóga sem er að finna í 6. gr. skógræktarlaga, nr. 3/1955. Meginreglan um varanlega eyðingu skóga er sú að hún sé óheimil. Hins vegar er gert ráð fyrir að krefjist almannahagsmunir þess að skógi verði eytt varanlega fari um það ferli samkvæmt ákvæðum laga um mat á umhverfisáhrifum, en þar segir að varanleg eyðing skógar sé tilkynningarskyld til Skipulagsstofnunar því að um matsskylda framkvæmd gæti verið að ræða.

Mál er varða varanlega eyðingu skóga eru nú þegar með þeim hætti sem kveðið er á um í ákvæðinu og er því í raun verið að búa til nauðsynlegan lagaramma. Með því að kveða á um mótvægisáðgerðir til að draga úr eða koma í veg fyrir neikvæð áhrif á umhverfið af eyðingu skógarins er hvatt til þess að framkvæmdaraðili eyði eins litlu skóglendi og mögulegt er.

Um 20. gr.

Í ákvæðinu kemur fram sú almenna regla að óheimilt sé að beita búfé í skógi eða skógræktarsvæði nema með leyfi viðkomandi skógareiganda, enda sé skógurinn eða skógræktarsvæðið girt girðingu sem fullnægir skilyrðum girðingarlaga, nr. 135/2001. Ákvæðið nær yfir atriði sem er að finna í 16.–18. gr. skógræktarlaga, nr. 3/1955, um friðun og ræktun skóga. Nauðsynlegt er að hafa slíkt ákvæði í skógræktarlögum í ljósi lausagöngu sauðfjár. Í skógræktarlögum eru nákvæm ákvæði um girðingar og hvernig skuli aðhafast ef fé kemst inn í skógræktargirðingu. Þess í stað er nú vitnað til girðingarlaga sem ná sömu markmiðum. Á grundvelli skógræktarlaga bar Skógræktin ábyrgð á að beitarfriðunarákvæðum væri framfylgt, enda flestar skógræktargirðingar á hennar vegum þegar lögin tóku gildi. Langt er síðan það breyttist en Skógræktin hefur ekki tekið að sér slíkt eftirlitshlutverk í marga áratugi. Eðlilegt er þó að skógareigendur beri ábyrgð á sínum skógum og skógræktarsvæðum og er nú gert ráð fyrir því. Þeir bera jafnframt ábyrgð á því að gæta að 1. mgr. 18. gr. og sjá til þess að beit eyði ekki skógi í þeirra umsjón.

Um 21. gr.

Hér er kveðið á um gjaldtökuheimildir Skógræktarinnar. Annars vegar er um að ræða gjaldtöku vegna útgáfu fellingarleyfa skv. 18. gr. og hins vegar er um að ræða heimild til að taka gjöld vegna þjónustu innan Þjóðskóganna skv. 9. gr. Er til að mynda um að ræða þjónustu í formi bílastæða, salerna, tjaldsvæða og leiðsagnar innan viðkomandi svæða en gert er ráð fyrir að fjárhæðir gjalda komi fram í reglugerð sem ráðherra setur. Gert er ráð fyrir að heimildin nái einnig til annarrar sambærilegrar þjónustu, svo sem afnota af þvottavélum og þurrkurum á tjaldsvæði. Óraunhæft er að vera með tæmandi upptalningu fyrir alla þá þjónustu sem hugsanlega er boðið upp á innan viðkomandi svæða, meðal annars vegna margbreytileika hennar. Hins vegar er ljóst að gjaldtaka þarf að vera vegna slíkrar þjónustu eins og að framan er rakið. Tekjum af gjöldunum er eingöngu ætlað að mæta kostnaði við umrædda þjónustu, þ.m.t. vegna uppbyggingar og viðhalds nauðsynlegra innviða, rekstrar og eftirlits með gestum innan svæðanna. Sá kostnaður sem um ræðir er því eingöngu vegna uppbyggingar þeirra innviða sem óhjákvæmilegt er að ráðast í til að veita umrædda þjónustu.

Um 22. gr.

Lagt er til að Skógræktin fái heimild til að beita þvingunarúrræðum til að knýja á um ráðstöfun samkvæmt lögnum. Er fyrst og fremst verið að horfa til 18. gr. um fellingarleyfi. Er nauðsynlegt að nefna hér tengsl við ákvæði laga um timbur og timburvöru, nr. 95/2016, en skv. 5. gr. þeirra laga hefur Mannvirkjastofnun eftirlit með markaðssetningu timburs og timburvara úr ólöglega höggnum við. Þvingunarúrræði Skógræktarinnar koma því til skoðunar ef ljóst er að framkvæmdaraðili hefur brotið 18. gr. laga þessara en úrræði Mannvirkjastofnunar taka við ef slíkt timbur er markaðssett hér á landi. Hvað varðar brot á 19. gr. er bent á að þar sem um framkvæmd er að ræða sem er framkvæmdaleyfisskyld er það hlutverk skipulagsfulltrúa að beita þvingunarúrræðum til að stöðva framkvæmd og knýja á um úrbætur.

Um 23. gr.

Hér er lagt til að Skógræktin fái heimild til stjórnvaldssekta. Slíkar sektir mundu einkum koma til skoðunar ef ljóst yrði að aðili hefði fellt skóg eða hluta hans án fellingarleyfis skv. 18. gr. Ljóst er að fái Skógræktin ekki vitneskju um brot á 18. gr. laganna fyrr en eftir að brotið hefur átt sér stað er ekki hægt að beita þvingunarúrræðum skv. 22. gr. Í stað þess að slíkt mál yrðu kærð til lögreglu er lagt til að stofnunin hafi heimild til að beita stjórnsluviðurlögum.

Um 24. gr.

Gert er ráð fyrir að lögin taki þegar gildi og að eldri lög um skógrækt falli úr gildi á sama tíma. Skógræktarsamningar sem gerðir voru með stoð í lögum um skógrækt á lögbylum, nr. 95/2006, halda hins vegar gildi sínu og ákvæði laganna munu gilda um eldri skógræktarsamninga eftir gildistöku þeirra, eftir því sem við á.