

Á röngunni
Alvarlegir hnökrar á framkvæmd landnýtingarþáttar
gæðastýringar í sauðfjárrækt

Ólafur Arnalds

Samantekt

Í þessu riti er fjallað um framkvæmd gæðastýringar í sauðfjárrækt og þá einkum landnýtingarþátt verkefnisins. Gæðastýringin er liður í samningum sauðfjárbænda við þjóðina um stuðning við atvinnugreinina. Framkvæmdin varðar verulega fjármuni af almannafé en heildarstuðningur nemur 6–7 milljörðum á ári eða 60 – 70 milljörðum á 10 árum. Það er mikilvægt að það fjármagn styðji ekki við ósjálfbæra nýtingu lands. Illa gekk að afla upplýsinga um framkvæmdina, ekki síst um landnýtingarþáttinn, sem var að lokum kært til *Úrskurðarnefndar um upplýsingamál*. Úrskurður nefndarinnar og afhending gagna frá Matvælastofnun og Landgræðslunni markar tímamót fyrir upplýsingagjöf um umhverfismál hérlendis.

Tilraun var gerð til að móta sameiginlega sýn margra hagaðila með gerð *Viljayfirlýsingar* (árið 2000, er í Viðauka) í upphafi verkefnisins, m.a. Landgræðslunnar, samtaka bænda, ráðuneytis og Rannsóknastofnunar landbúnaðarins. Nánari skoðun á þróun laga og reglugerðaumhverfis sýnir hins vegar að horfið hefur verið frá upprunalegri hugsun um framkvæmdina. Síðari tíma breytingar hafa ekki verið gerðar í samráði við þessa aðila og hafa auk þess gengið gegn faglegu áliti Landgræðslunnar. Breytingar sem gerðar hafa verið á gæðastýringunni síðustu 10 á minnka kröfur er varðar landnýtingu og taka ekki tillit til þekkingar á vistkerfum landsins. Laga- og reglugerðaumhverfið hefur þróast frá því að vera samráðsgrundvöllur um nýtingu, til lokaðs kerfis sem er mótað og framkvæmt af framleiðendum og ráðuneyti þeirra. Framkvæmd gæðastýringarinnar er ekki lengur til þess fallin að sveigja framleiðslu sauðfjárafurða að landkostum, sem var markmið í upphafi landnýtingarþáttar gæðastýringarinnar. Þá stenst það ekki skoðun að markaðssetja afurðir sem framleiddar eru á verstu svæðunum sem „græna framleiðslu“. Reglur og viðmið um sjálfbæra landnýtingu eiga að hafa að leiðarljósi að náttúran eigi að njóta vafans, sbr. lög 60/2013 um náttúruvernd. Höfundur þessa rits færir rök fyrir því að reglur hafi ítrekað verið færðar í öfuga átt; að náttúran fái einmitt alls ekki að njóta vafans. Framkvæmdin sé því í raun „grænþvottur“ á hluta framleiðslunnar sem líta má sem alvarlegt brot gagnvart neytendum. Slíkur „grænþvottur“ er afar neikvæður fyrir aðra framleiðendur sem nýta góð beitolönd; framkvæmd gæðastýringarinnar gjaldfellir framleiðsluna í heild, enda þótt vandamál vegna beitarnýtingar varði lítinn hluta framleiðslunnar og afréttarlandsins (10 – 20%).

Hugtakið „sjálfbær landnýting“ er misnotað við framkvæmd gæðastýringar í sauðfjárrækt. Nýting á verst förnu afréttum landsins, þar sem landbótaáætlanar er krafist, stenst engin þeirra viðmiða sem sett hafa verið fram um sjálfbæra landnýtingu af hálfu FAO. Þá vantar aðkomu almenningsins, félagsamtaka, vísindasamfélags, skóla, sveitarfélaga og samfélagsins í heild til þess að nýtingin samræmist hugmyndafræði sjálfbærar þróunar. Framkvæmdin stenst líklega ekki nokkur ákvæði náttúruverndarlaga. Skortur á aðkomu Umhverfissráðuneytis, sem fer með málefni sjálfbærrar þróunar og framkvæmd náttúruverndarlaga, er athyglisverður.

Mótmæli Landgræðslunnar um framkvæmd landnýtingarþáttar gæðastýringarinnar eru afar eftirtektarverð og lýsa ósamræmi í lagaumhverfi og stjórnsýsluframkvæmd laga er varða beitarnýtingu á Íslandi. Það verður að teljast mjög alvarleg staða í stjórnsýslu að ekki skuli tekið mark á fagstofnun þjóðarinnar við framkvæmd stuðnings ríkisins við framleiðslu á formi grænna greiðslna og um leið er það áfelligdómur um framkvæmdina. Þá byggja ákvarðanir um framkvæmdina oft á takmörkuðum og einfölduðum upplýsingum, sem hafa ekki þróast samhliða aukinni þekkingu á vistkerfum landsins. Ekki er tekið nægjanlegt tillit til þátta eins og hæðar yfir sjávarmáli og eðlis rýrs lands (sem m.a. getur verið meginuppspretta gróðurhúsalofttegunda), jarðvegsgerðar, gróðurfars, þekju og samfelli.

Mikið skortir á að nútímaleg þekking á sviði beitarvistfræði sé nýtt við framkvæmd gæðastýringarinnar. Það er fullkomlega óásættanlegt að nota eina viðmiðunartölu fyrir æskilegt beitarálag um svæði við mismunandi umhverfisaðstæður, hæð yfir sjávarmál, gróðurfar, ástand gróðurs og næringarforða jarðvegs. eins og hér er gert. Viðmiðunartalan er auk þess allt of há og er notuð til að réttlæta afar þunga beit—klárlega ofbeit á mörgum svæðum—sem er ekki í neinu samræmi við hugmyndafræði um „grænar greiðslur“. Viðmið um beitarþunga er afar nýtingarmiðað, í stað þess að verndun þeirra náttúruauðlinda sem beitin byggir á sé höfð að leiðarljósi. Ljóst er að endurskoða verður leiðbeiningar um beitarálag og beitarþunga í tengslum við gæðastýringuna. Mun heppilegra er að miða við „beitar-gnótt“, sem miðar við væga beit, sem og aðferðafræðina sem sett var fram af „Nefnd um endurskoðun landgræðslulaga“ árið 2012.

Nánari skoðun á landbótaáætlunum sem í gildi eru sýnir að ýmislegt hefur farið úrskeiðis við framkvæmdina. Flestir afréttanna falla algjörlega á þeim viðmiðum sem sett hafa verið um nýtingu samkvæmt reglugerðum, þrátt fyrir að viðmiðin séu allt of rúm. Sé landbótaáætlun til staðar, þá stenst landið skoðun og fær vottun, jafnvel þótt ástandið sé svo slæmt að það teljist langt utan viðmiða um ófyrirséða framtíð—niðurstaða sem var harðlega mótmælt af Landgræðslunni. Upplýsingaöflun um náttúrufar o.fl. sem vottunin byggir á er ófullnægjandi. Landbótaáætlanirnar leiða oft í ljós takmarkaðan skilning landnotenda á eðli hruninna vistkerfa og auðnasvæða, sem og á tímaskölum er varða bata lands og framvindu gróðurs. Settar eru fram margar veigamiklar spurningar um framkvæmd hlutfriðunar afrétta samkvæmt landbótaáætlunum.

Ljóst er að ekki er talin þörf á landbótaáætlunum fyrir marga afrétti landsins, en þó orkar ástand margra þeirra verulega tvímælis er varðar ástand lands, stærð beitalands miðað við bústofn og svo mætti lengi telja. Mikilvægt er að opna og auka upplýsingagjöf er varðar ákvarðanatöku af þessu tagi.

Vakin er athygli á að stærsti hluti þess lands sem hér er til umræðu er í almannaeigu og upplýsingar um náttúrufar og nýtingu þessara afréttarsvæða eiga að vera aðgengilegar öllum. Mikilvægt er að upplýsingar um öll helstu beitar-svæði og framkvæmd gæðastýringarinnar séu aðgengilegar, svo að samfélagið geti veitt framkvæmdinni eðlilegt aðhald. Slíkt opnar jafnframt á þátttökumiðaðar (e. participatory) ákvarðanir um aðgerðir og nýtingu. Nýting afréttarsvæða á vitaskuld ekki að vera bundin við beitar-nýtingu, heldur ætti endurheimt landkosta að veiga mjög þungt og þar sem friðun svæða er mikilvæg aðgerð til að ná fram settum markmiðum.

Settar eru fram hugmyndir í þessu riti um mun breiðari nálgun á nýtingu og endurheimt landgæða á afréttarlöndum þjóðarinnar, með þátttökumiðuðum verkefnum, þar sem hagaðilar eru skilgreindir sem mun víðari hópur en beitarhafar.