



## SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Alþingi - nefndasvið  
b.t. umhverfis- og samgöngunefndar  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

Reykjavík 22. júní 2017

1705023SA KB  
Málalykill: 00.63

### Efni: Umsögn um frv. til laga um landgræðslu, 406. mál

Vísað er til tölvupósts frá nefndarsviði Alþingis, dags. 16. maí sl., þar sem kallað var eftir umsögnum um ofangreint þingmál.

Frumvarpið byggir á vinnu samstarfshóps um endurskoðun laga um landgræðslu en sambandið átti þar fulltrúa. Drög að frumvarpinu voru upphaflega birt á heimasíðu umhverfis- og auðlindaráðuneytisins 6. mars sl. og skilaði sambandið inn athugasemdum við þau. Tekið hefur verið tillit til hluta þeirra athugasemda í því frumvarpi sem nú liggur fyrir og telur sambandið þær breytingar sem gerðar hafa verið á frumvarpinu vera til bóta.

Sambandið er sammála því að tímabært sé að endurskoða lög um landgræðslu enda eru þau orðin meira en hálfrar aldar gömul, en telur að ástæða sé til að gera frekari breytingar á frumvarpinu.

### Almennt um lagaumgjörðina

Sambandið telur rétt í upphafi að áréttu að í umsögn sem sambandið veitti til umhverfisráðuneytisins árið 2012, um tillögur nefndar um efni nýrra landgræðslulaga, var kallað eftir meiri áherslu á samræmingu löggjafar:

„Framkomnar tillögur nefndarinnar eru hins vegar nokkuð endasleppar þegar kemur að samspili landgræðslulaga við lög á verksviði annarra ráðuneyta. Þannig hefði verið æskilegt að fá fram mun ítarlegri tillögur um breytingar sem gera þarf á lögum um afréttarmálefni, fjallskil, girðingar og aðra þætti í búfjárhaldi, til þess að markmiðum gróðurverndar og landgræðslu verði náð.

Það vekur einnig athygli að hvergi í greinargerð nefndarinnar er vikið að þjóðlendum og hvernig markmiðum um landgræðslu og gróðurvernd verður náð innan marka þeirra.

Sambandið telur einnig að betur þurfi að huga að samspili landgræðslulaga við önnur lög á verksviði umhverfis- og auðlindaráðuneytis og nefnir þar sérstaklega lög um skógrækt sem nú eru til endurskoðunar samhliða landgræðslulögum. Í ábendingum sambandsins við tillögur um efni nýrra skógræktarlaga er lögð áhersla á að skógrækt er ekki endilega skynsamleg landnýting á öllum landsvæðum og að ákvarðanir um skógrækt verða í meginatriðum að lúta sömu sjónarmiðum og gildir um aðra landnotkun sem áhrif hefur á ásýnd landsins og nýtingarmöguleika þess“.

Að áliti sambandsins eiga þessar athugasemdir enn við og telur sambandið að rétt hefði verið að huga að samræmingu við önnur lög þegar lögín eru endurskoðuð í heild sinni

eins og nú. Hefði þannig verið hægt að koma í veg fyrir að ákvæði frumvarpsins væru í ósamræmi við ákvæði annarra laga eða til þess fallin að auka óskýrleika og flækjustig í stjórnarsýslunni. Telur sambandið í þessi samhengi orðalag 13. gr. frumvarpsins vera mjög óheppilegt. Samkvæmt ákvæðinu þarf að sýna sérstaka aðgát við framkvæmdir „sem geta haft áhrif á gróður og jarðveg“. Er um gríðarlega almennt og matskennt orðalag að ræða sem er í miklu ósamræmi við vernd eins og hún er m.a. skilgreind í ákvæði 61. gr. náttúruverndarlaga. Í ákvæðinu er fjallað er um hvers konar vistkerfum og jarðminjum sé rétt að veita vernd og tilgreint að hana skuli veita m.a. á votlendissvæðum, sérstæðum eða vistfræðilega mikilvægum birkiskógum, hraunum og fossum. Þá segir í 2. m.gr. ákvæðisins að forðast beir að raska vistkerfum og jarðminjum sem þar eru talin upp. Að auki er rétt að nefna ákvæði II. kafla náttúruverndarlaga þar sem settar eru fram meginreglur sem m.a. gilda um leyfisveitingar. Verður fjallað um þetta atriði nánar undir athugasemdum við 13. gr.

#### **Athugasemdir við einstakar greinar**

Að því er varðar athugasemdir við einstaka greinar þá leggur sambandið áherslu á að setja fram athugasemdir sem fyrst og fremst lúta að samspili við skipulagshlutverk sveitarstjórna sem og samspili við önnur lög.

Í 5. gr. er í 3. mgr. að finna upptalningu á öðrum helstu störfum Landgræðslunnar. Innan a liðar rúmast verkefni sem stofnunin sinnir í æ ríkara mæli, sem tengjast ferðamannastöðum og gerð og viðhaldi göngustíga. Þessi verkefni eru sífellt mikilvægari og því brýnt að Landgræðslu verði tryggt fjármagn til þessara starfa.

Í 7. gr. er ákvæði um svæðisáætlanir um landgræðslu. Skýrt hlýtur að vera að við gerð svæðisáætlana skal tekið tillit til gildandi skipulagsáætlana, sbr. gr. 2.7 í skipulagsreglugerð. Líklega á einnig að taka tillit til náttúruminjaskrár (ekki náttúruverndar). Í greininni kemur ekki fram hvort svæðisáætlanir hafi áhrif á aðalskipulag sveitarfélaga en líklegt verður að telja að þær verði a.m.k. til hliðsjónar við skipulagsgerð, líkt og aðrar opinberar áætlanir.

Í skýringum við 7. gr. kemur fram að hugtakið landshluti er ekki skilgreindur sérstaklega þannig að mismunandi getur verið hversu stórt svæði áætlun nær yfir. Skilja verður ákvæðið svo að það sé Landgræðslan sem hefur forræði á verkefninu en mikilvægt hlýtur að vera að kveða skýrar á um samráðsferli við afmörkun þess landssvæðis sem hver svæðisáætlun nær til. Áætla verður nægan tíma til slíkrar áætlanagerðar. Jafnframt þarf að liggja skýrt fyrir hver greiðir kostnað við áætlanagerðina.

Í 13. gr. er ákvæði um leyfi til framkvæmda sem áhrif hafa á gróður og jarðveg. Sambandið telur breytingar sem gerðar hafa verið á ákvæðinu frá því að það var upphaflega kynnt vera til bóta, en ákvæðið sé enn það gallað að réttast væri að sleppa því.

1. mgr. greinarinnar hljóðar svo:

Við hvers kyns leyfisskyldar framkvæmdir sem geta haft áhrif á gróður og jarðveg skal sýna sérstaka aðgát til að lágmarka rask og leitast við að endurheimta röskuð vistkerfi sem næst þeim stað sem hugsanleg eyðing verður á.

Sambandið hefur almennt lagst gegn því að auka flækjustig í löggjöf um skipulagsmál og er ástæða til þess að gaumgæfa vel hvort umrætt ákvæði bætir einhverju við gildandi

ákvæði laga um náttúruvernd, laga um mat á umhverfisáhrifum framkvæmda, skipulagslaga og laga um umhverfismat áætlaða, auk reglugerðar um framkvæmdaleyfi.

Sérstaklega telur sambandið að orðalagið: „sem geta haft áhrif á gróður og jarðveg í 1. mgr. 13. gr.“ sé alltof almennt og auðvelt að túlka þannig að þau nái í raun til flestra framkvæmda, sem telja verður afar íþyngjandi og engan veginn til bóta fyrir sveitarstjórnir og framkvæmdaaðila. Mætti sem nokkuð fjarstæðukennt dæmi nefna að m.v. orðalag greinarinnar gætu umsóknir um byggingarleyfi og deiliskiplagsstillögur á svæði þar sem hraun er að finna að falla undir ákvæðið og kalla eftir sérstakri skoðun á mögulegri endurheimt gróðurs, jarðvegs eða vistgerða. Hér virðist vera þörf á mun skýrari lagatexta þótt miðað sé við að í reglugerð verði sett viðmið sem leyfisveitanda ber að hafa til hliðsjónar.

Skipulagsnefnd sambandsins, sem er ráðgefandi nefnd fyrir stjórn og starfsmenn sambandsins, fjallaði sérstaklega um ákvæðið á fundi sínum 29. maí sl. og ályktaði að það væri of almennt orðað, óþarft út frá gildandi lögum og til þess fallið að auka flækjustig í skipulagslöggiöf.

Afstaða sambandsins er því sú, á grundvelli þess sem rakið hefur verið að framan, heppilegast sé að ákvæðið verði fellt út úr frumvarpinu. Ef niðurstaðan verður að hafa það inni þá verði hið minnsta að þrengja orðalagi ákvæðisins verulega þannig að ljóst sé að því sé eingöngu ætlað að gilda um framkvæmdir á svæðum sem hafa sérstakt verndargildi og að orðalag þess sé lagfært þannig að því svipi til 61. gr. náttúruverndarlaga, sbr. einkum 3.-5 mgr. þeirrar greinar, þannig að skýrar verði kveðið á um heimildir leyfisveitanda til ákvarðana ásamt skyldu til rökstuðnings vegna ákvarðana um útgáfu leyfis.

Í VI. kafla eru ákvæði um varnir gegn landbroti. Athygli vekur að ekki virðist gert ráð fyrir því í 17. gr. að Landgræðslan þurfi að afla framkvæmdaleyfis frá sveitarstjórn vegna varnarmannvirki og telur sambandið að ákvæðið þurfi breytinga við. Bendir sambandið á 1. mgr. 4. gr. reglugerðar um framkvæmdaleyfi en þar segir:

Allar framkvæmdir sem teljast meiriháttar, hafa áhrif á umhverfið og breyta ásjón þess skulu vera í samræmi við skipulagsáætlanir. Óheimilt er að hefja slíkar framkvæmdir nema fyrir liggi samþykki leyfisveitanda um útgáfu framkvæmdaleyfis og að framkvæmdaleyfi hafi verið gefið út.

Þá gera lög um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000 jafnframt ráð fyrir að afla þurfi framkvæmdaleyfis vegna ákveðinna framkvæmda sbr. 4. og 6. gr. laganna. Telur sambandið mikilvægt að orðalag ákvæðis 17. gr. frumvarpsins sé breytt til samræmis við þessi ákvæði.

Í 20. gr. er ákvæði um kostnað við varnarmannvirki. Í 1. mgr. er svo fjallað um að Landgræðslunni sé heimilt að styrkja, að hluta til eða öllu leyti framkvæmdir við varnarmannvirki. Sambandið gerir fyrirvara við 2. mgr., sömu greinar þar sem segir að ríki eða sveitarfélag skuli greiða allan kostnað við varnarmannvirki ef stöðva á landbrot sem stofnar í hættu mannvirkjum í eigu ríkis eða sveitarfélaga, en ákvæðið er efnislega að mestu samhljóða 8. gr. laga um varnir gegn landbroti, nr. 91/2002. Sambandið óskar eftir því að nefndin skoði vandlega samspil 1. og 2. mgr. m.t.t. þess að sú staða getur hæglega komið upp að varnarmannvirki, eins og sandfangari, kalli á mjög dýrar framkvæmdir sem

minni sveitarfélög gætu ómögulega staðið undir, enda dæmi um að slíkar framkvæmdir eigi sér stað án kostnaðarútgjalda fyrir sveitarfélög eins og t.d. í Vík í Mýrdal

Í 24. og 25. gr. frumvarpsins er fjallað um þvingunarúrræði og stjórnvaldsektir. En um er að ræða nýmæli í lögunum. Sambandið telur umræddar heimildir ganga of langt og vera óþarflega þþyngjandi ekki síst að í ljósi þess að um er að ræða miklar breytingar á núverandi kerfi og hlutverki Landgræðslunnar. Telur sambandið að dagsektir fyrir allt að kr. 500.000 á dag og stjórnvaldsektir fyrir allt að kr. 1.000.000 vera óhóflegar upphæðir og að ekki þurfi að ganga svo langt til að ákvæði frumvarpsins nái markmiði sínu. Um eðlisbreytingu er að ræða á hlutverki Landgræðslunnar og teldi sambandið því heppilegra að vægari skref væru tekin í upphafi þegar um jafn róttæka breytingu er að ræða á núgildandi kerfi.

Í 26. gr. er ákvæði um eignarnám. Telur sambandið að eðlilegt sé að haft sé samráð við viðkomandi sveitarstjórn áður en gripið er til eignarnáms og að breyta eigi ákvæðinu m.t.t. þess.

Í 2.tl. 28. gr. er fjallað um breytingar á lögum um afréttarmálefni, fjallskil o.fl. Sambandið telur afar mikilvægt að ef til álita kemur að beita ítölu hafi sveitarfélög áfram aðkomu að málinu eins og frumvarpið gerir ráð fyrir. Færi Landgræðslan ein með slíkt vald og gæti metið einhliða þörf á ítölu og endurskoðað viðmið við það mat og hefði heimildir m.a. til að ákveða hvort afréttum sé lokað, væri um gjörbyltingu á núverandi kerfi að ræða. Ef ætlunin er að skoða slíkar hugmyndir frekar, líkt og kallað er eftir í umsögn Landgræðslunnar um frumvarpið, þyrfti að skoða vel í samstarfi við sveitarfélög og bændur, sér í lagi þá sem nýta afrétti til sumarþeitar.

Sambandið telur nauðsynlegt að nefndin skoði vandlega hvort þær umfangsmiklu breytingar á hlutverki Landgræðslunnar, sem kveðið er á um í VIII. kafla frumvarpsins og fjallað er um hér að ofan, séu heppilegasta fyrirkomulagið í málaflokknum.

Þá telur sambandið mikilvægt að árétta þann skilning sem fram kemur á bls. 13 í skýringum við frumvarpið, að ef til staðar er landbótaáætlun á grundvelli reglugerðar um gæðastýrða sauðfjárframleiðslu þurfi ekki að vinna nýja áætlun á grundvelli 12. gr. frv.

Sambandið tekur undir sjónarmið Reykjavíkurborgar um að fjármagn og mannauður verði að fylgja með ef ætlun frumvarpsins er að breyta hlutverki og verkefnum fyrir Landgræðslu og við það verði að taka tillit til þess að breytingar fela jafnframt í sér mikla ábyrgð landeigenda og sveitarfélaga til að uppfylla kröfur þær sem felast í frumvarpinu.

### **Frekari ábendingar**

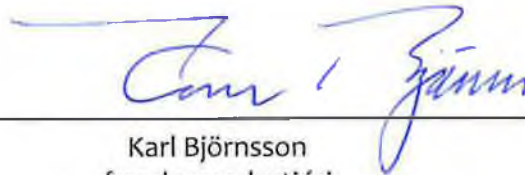
Að lokum vill sambandið benda á að rétt hefði verið við frumvarpsgerð að skoða samband Landgræðslunnar við aðrar stofnanir eins og Náttúrufræðistofnun og að gert hefði verið ráð fyrir hlutverki náttúrufræðistofa í sveitarfélögum í frumvarpinu enda búa slíkar stofur yfir mikilli svæðisbundinni þekkingu. Tekur sambandið undir gagnrýni Sambands sveitarfélaga á Austurlandi varðandi þennan þátt enda full ástæða til þess að hvetja til þess að Landgræðslan geti úthýst starfsemi til sérfræðinga út um land sem búa yfir mikilvægri þekkingu á sinni heimabyggð. Þá tekur sambandið jafnframt undir þingsályktunartillögu um náttúrustofur, sbr. 578. mál sem lagt var fram á yfirstandandi þingi, en þar segir:

„Alþingi ályktar að fela umhverfis- og auðlindaráðherra að koma á fót starfshópi til að meta reynsluna af starfi náttúrustofa síðustu 20 árin og meta hvort hagkvæmt sé að náttúrustofur taki formlega að sér fleiri svæðisbundin verkefni en þær hafa nú með höndum. Starfshópnum verði falið að móta leiðir til að styrkja samstarf náttúrustofa og stofnana ríkisins í þeim tilgangi að nýta fjármagn til þekkingaröflunar og vöktunar á náttúru landsins sem best og til að auka skilvirkni í samstarfi um náttúruvernd“

Telur sambandið að kjörið væri að aðlaga frumvarpið að efni umræddrar þingsályktunartillögu.

Virðingarfyllt

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA



---

Karl Björnsson  
framkvæmdastjóri

