



## Umsögn um frumvarp til laga um landgræðslu

149. Löggjafarþing 2018-2019, þingskjal 247 – 232. mál.

**Umsögn veitir:** Ólafur Arnalds, prófessor, Landbúnaðarháskóla Íslands.

Umsögn þessi er veitt á ábyrgð umsagnaraðilans, í samræmi við skyldur faglegra starfsmanna háskóla, sbr. lög um opinbera háskóla, í krafti sérfræðipækkingar og áratuga faglegrar reynslu á því sviði sem frumvarpið fjallar um.

### Almennt

Því ber að fagna að lög um Landgræðslu frá 1965 séu felld úr gildi með nýjum lögum, enda hafa orðið miklar breytingar á þekkingu í umhverfismálum síðustu hálfu öld. Úrelt lög hafa hamlað starfi á þessu sviði. Miklu skiptir að ný lög séu framsækin og að þar sé byggð traust stoð til að tryggja sjálfbæra landnýtingu og markvissa endurheimt landgæða. M.a. verður að vera tryggt að hægt sé að stöðva nýtingu á rofsvæðum og auðnum landsins til beitar. Svo er ekki með þeim frumvarpsdrögum sem hér eru lögð fram, en undirritaður leggur til breytingar í þá veru hér aftar. Þá vekur athygli hvað mikið vísað til laga nr. 6/1986 um afrétti og fjallskil sem að stofni til eru mjög gömul og bera merki um staggætur áratugum saman. Unnt er að fella allar lagagreinar um landgræðslu undir þau lög sem hér eru lögð fram. Vert er að vekja athygli á að lög nr. 6/1986 heyra ekki undir umhverfisráðuneyti og undirritaður telur það brjóta í bága við góða stjórnarsýsluhætti að blanda saman lögum og ráðuneytum með þessum hætti, sem m.a. getur leitt til alvarlegra árekstra um mikilvæg málefni. Málaflokkurinn er lýtur að verndun lands, sjálfbærri landnýtingu og endurheimt landgæða á vitaskuld að heyra allur undir eitt ráðuneyti og ein lög eins og framast er unnt. Litlar breytingar þarf á frumvarpinu til að ná því fram.

Eftirfarandi eru nánari skýringar og ábendingar varðandi einstaka þætti.

### Um 5. grein. Landgræðsluáætlun.

Betur færi á að Landgræðslustjóri beri ábyrgð á skipan nefndar og framkvæmd landgræðsluáætlana frekar en ráðherra, enda er ábyrgð og framkvæmd öll á höndum Landgræðslunnar. Fulltrúi úr háskólasamfélaginu á sviði landnýtingar og landgræðslumála ætti tvímælalaust að vera hluti af þessu teymi, sem bætir flæði þekkingar og möguleika á nýsköpun í ferlinu öllu.

### Um 9-12. grein. Sjálfbær landnýting.

Um 9. grein um sjálfbæra landnýtingu. Þetta er afar mikilvæg grein en endurbóta er þörf. Hér er mjög ankannaleg skilgreining sem tilgreinir sjálfbæra nýtingu þar sem „viðgangur og virkni viðhaldist“. Það getur bara átt við um land sem er í góðu ástandi. En slík skilgreining gengur ekki fyrir land í slæmu ástandi. Rétt er að benda á að svipaður „orðaleikur“ er oft notaður til að réttlæta beit á illa förnu og ónýtu landi, enda sé þá nýtingu þannig varið að ástandinu „fari ekki aftur“ (aðferðafræði í vottun landnýtingar í gæðastýringu í sauðfjárrækt). Sem fagmaður á þessu sviði verð ég að mótmæla slíkum efnistöfum.

Það er fyrir löngu orðið tímabært að fest sé í lög um landgræðslu að beitarnýting á vistkerfum í slæmu ástandi, með skertar hringrásir orku, næringar og vatns, sem og rofsvæði og auðnir telst ekki sjálfbær landnýting. Slíkur sjálfsagður lagatexti er í raun sjálfsagt hryggjarstykki í lögum um landgræðslu. Lög um landgræðslu kveða á um verndun og nýtingu lands og ættu ekki að byggja á óljósu orðalagi og öðrum úreltum lögum er þetta varðar (eins og nú er að hluta gert í 12. grein, sjá hér á eftir) heldur hafa stoð í kristaltærri grein með sambærilegri setningunni sem hér er skáletruð og undirstrikuð fyrir ofan. Rétt er að benda á eftirfarandi texta með frumvarpinu:

*„Ábendingar bárust um að mikilvægt væri að frumvarpið gerði kleift að koma í veg fyrir nýtingu lands sem er í mjög slæmu ástandi. Ráðuneytið tekur undir þær ábendingar en í 12. gr. er ákvæði þar að lútandi sem er breyting frá gildandi lögjöf um landgræðslu.*

Ekki er hægt að taka undir að 9. gr. – 12 gr. komi í veg fyrir að nýting lands í slæmu ástandi sé nýtt til beitar, heldur býður 9. greinin og stoðirnar í 10-12 gr. upp á áframhaldandi hártoganir og karp á milli hópa og stofnana um hvort nýting á auðnum og rofsvæðum sé sjálfbær. Það getur hún hins vegar aldrei talist og því þurfa löggin að vera skýr að þessu leiti.

## Um 12. grein. Ósjálfbær landnýting og landbótaáætlun.

### Ákvæði um ítölu þarf að fella inn í lög um landgræðslu.

Breytingar á ítölu eru mjög til bóta og að felld séu út ákvæði um „fulltalið í haga“ og „beitarþol“ sem hvoru tveggja eru úrelt hugtök og sjónarmið. Fræðilega séð er hugtakið „ítala“ einnig algjörlega úrelt fyrirbrigði og best væri ef það væri hægt að fella „ítöluna“ alfarið úr lögnum. Setja frekar almennar reglur um að draga úr eða hætta beit. Sé ekki sátt um slíkt er afar mikilvægt að lagagreinar um ítölu verði felldar inn í lög um landgræðslu og falli þá inn í eina heildstaða lagasetningu, en ekki sé haldið áfram að staga í úrelt lög um fjallskil og afréttarmál. Um leið verður mun auðveldara að framfylgja þessum þætti laga um ítölu. Tilvísanir á milli þessara laga, sem heyra undir sitt hvort ráðuneytið eru mjög til boga og jafnvel rangar, bæði með tilliti til umhverfissjónarmiða og með hliðsjón af eðlilegri stjórnsýslu. Samræming í ein lög auðveldar einnig breytingar í framtíðinni, reynist þörf á þeim. Með frumvarpsdrögnum er verið að formfesta óásættanlega aðferðafræði til framtíðar er varðar ítölu. Skipan ítölunefnda ætti að vera ákvörðuð samkvæmt lögum um landgræðslu en og fella ætti úr gildi greinar í lögum nr. 6/1986 er varða ítölu.

Landgræðslunni ætti að vera gert heimilt að gera kröfu um verulega minnkun beitarálags og friðun þar sem það á við, á tilteknum beitarsvæðum ef þurfa þykir, án skipan ítölunefnda, með málskotsrétti beitarrettarhafa til nefndar sem fyrst og fremst væri skipuð sérfræðingum um ástand lands. Slíkt fyrirkomulag er meira í anda fiskveiðistjórnunar landsins, sem skilað hefur miklum árangri. Einnig geti Landgræðslan, í samræmi við viðmið í 11. gr. krafist friðunar lands fyrir beit. Um leið einfaldast lög þessi verulega og framkvæmd þeirra ekki síður.

## Um landbótaáætlanir – með tilvísan í texta í greinargerð.

Í greinargerð frumvarpsins er texti sem varpar ljósi á merkilegt vandamál sem nauðsynlegt er að taka á við lagasetninguna. Þar segir:

*„Landssamtök sauðfjárbænda og atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið bentu á samspil ákvæða um landbótaáætlun í frumvarpinu og ákvæða í reglugerð um gæðastýrða sauðfjárframleiðslu sem eru um landbótaáætlanir. Að mati þeirra er mikilvægt að ekki sé um tvöfalt kerfi að ræða, þ.e. að þeir sem nú þegar hafa samþykka landbótaáætlun þurfi ekki að vinna aðra slíka í ljósi 12. gr. frumvarps þessa. Ráðuneytið telur að setning viðmiða samkvæmt frumvarpinu samræmist vel þeim forsendum sem fram koma í reglugerð um gæðastýrða sauðfjárframleiðslu. Sé til staðar landbótaáætlun sem uppfyllir viðmið 11. gr. frumvarps þessa telur ráðuneytið ekki þörf á gerð annarrar slíkrar áætlunar.“*

Rétt er að óparfi ætti að vera að vinna margar landbótaáætlanir. En vert er að vekja athygli á því að hér geta risið stór og vandmeðfarin álitamál, eins og reynsla undanfarinna ára sýnir (m.a. bréfaskipti

L.r. og MAST um framkvæmd landnýtingarþáttar gæðastýringarinnar). Viðhorf Landgræðslu ríkisins og viðtekin viðmið um ástand lands eru ekki notuð við vottun á landbótaáætlunum fyrir landnýtingarþætti gæðastýrðar framleiðslu í sauðfjárrækt samkvæmt búvörusamningum. Framkvæmdin er *de facto* þannig að Landgræðslan er spurð hvort landnýtingin standist viðmið sem Matvælastofnun (MAST) hefur sett fram og byggja m.a. á hinum úreltu lögum um afréttarmál og fjallskil (nr. 6/1986). Hér mun afar líklega koma fljótt upp ágreiningur um það hvort viðmið sett af MAST fyrir landbótaáætlanir standist viðmið sett samkvæmt 11. gr. frumvarpsins. Eða jafnvel að röng landnýting verði varin með landbótaáætlun vottaðri af MAST (samkvæmt mjög umdeilanlegum viðmiðum og úreltum lögum). Sá er þetta skrifar telur mikilvægt að umhverfisráðuneyti og Landgræðslan fari alfarið með ákvörðun á viðmiðum fyrir landbótaáætlanir og um landnýtingu sem styrkt er af sjóðum landsmanna, líka er varðar stuðningsgreiðslur í landbúnaði, en ekki Búnaðarstofa MAST eins og nú er. Það þarf að vera kristaltært að viðmið 11. gr. verði ríkjandi regla, líka gagnvart þeim landbótaáætlunum sem gerðar eru samkvæmt búnaðarsamningum.

### **Varðandi afhendingu og sölu á landgræðslulandi (21. og 22. gr.)**

Mikilvægt er að hafa í huga að landgræðslusvæði eru oft afar viðkvæm, sendin og hætt við jarðvegsrofi. Það er vitaskuld ástæða fyrir að landeyðing átti sér stað á þessum svæðum, oftast í kjölfar landnýtingar og/eða samspil nýtingar og náttúrulegra áfalla. Mikilvægt er að fram komi að viðmið sem sett eru hafi hliðsýn af því að flest þessara svæða eru viðkvæm og geta orðið fyrir áföllum á borð við eldgos og þau þurfa að þola náttúruleg áföll þrátt fyrir væntanlega nýtingu. Sum svæði eru þess eðlis vegna legu sinnar og náttúrulegra aðstæðna að þau ætti alls ekki að nýta til beitar, þar ætti önnur landnýting en beit að vera höfð að leiðarljósi. Slík svæði ætti alls ekki að afhenda til beitarnýtingar. Það á víða við á hinu eldvirka belt landsins. Umsagnaraðili gerir þá tillögu að undirstikaður texti hér að ofan verði færður inn í lagatextann.

Virðingarfyllst;

