



Nefndasvið Alþingis
Umhverfis- og samgöngunefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Gunnarsholti, 14. nóvember 2018

Efni: Frumvarp til laga um landgræðslu, 232. mál

Frumvarp til laga um landgræðslu er nú lagt fram öðru sinni en síðast var áþekkt frumvarp lagt fram á 146. löggjafarþingi, 537. mál, en var þá ekki afgreitt. Frumvarpið er lagt fram að mestu leyti óbreytt en þó er þar ein grundvallarbreyting gerð á. Landgræðsla ríkisins varar mjög við þeirri breytingu og leggur til að frumvarpið verði að því leyti fært í fyrra horf en um þetta atriði verður fjallað hér á eftir.

Landgræðsla ríkisins leggur á það mikla áherslu að ný lög verði að veruleika á yfirstandandi þingi enda gildandi lög frá árinu 1965 mjög úr sér gengin og þarfnast málaflokkurinn nýrrar löggjafar. Það háir málafloknum að búa við löggjöf sem sett er þegar þjóðfélagsumgjörð landsins var allt annars eðlis en í dag er og fyrir þær gríðarlegu breytingar sem átt hafa sér stað í umhverfistengdum málum á heimsvísu.

Þó að brýnt sé að ný löggjöf um málefni landgræðslu verði að veruleika þá er og ljóst að frumvarpsdrög þau sem hér eru lögð fram þarf að bæta. Hér á eftir fara athugasemdir Landgræðslu ríkisins.

Fyrst er rétt að vísa til umsagnar stofnunarinnar, dags. 2. júní 2017, við það frumvarp sem lagt var fram á 146. löggjafarþingi, sjá fylgiskjal. Í því skjali eru athugasemdir sem ástæða er til að taka tillit til og gera nauðsynlegar breytingar á fyrirleggjandi lagafrumvarpi. Tekið hefur verið tillit til tillögu stofnunarinnar hvað varðar breytingar á 7., 10. og 18. gr. en aðrar tillögur eru í stuttu máli þessar:

- Lagt er til að einum lið verði bætt við 2. gr. (Markmið um vernd og sjálfbæra nýtingu lands), h-lið, en sá liður gæti hljóðað svo: „h. Að sinnt sé reglubundinni vöktun á ástandi lands, landnýtingu og öðrum vísu/mælikvörðum sem taka til efnahagslegra, umhverfislegra og félagslegra þátta.“
- Breytinga er þörf á 12. gr. laganna þar sem kveðið er á um landbótaáætlanir og eftirfylgni þeirra svo tryggð sé sjálfbær landnýting. Þá eru og ákvæði í þeirri sömu grein (3. mgr.) sem kveða á um skyldur/heimildir sveitarstjórnar til að kveða á um að

lausaganga skuli ekki heimiluð á einstökum svæðum. Þetta ákvæði er nær örugglega dauður bókstafur þar sem það hefur ítrekað sýnt sig að sveitarstjórnir eru ekki viljugar til að kveða á um vörsluskyldu búfjár. Vænlegra til árangurs, heilbrigðara og eðlilegra væri að Alþingi bannaði lausagöngu og færði ábyrgð á henni frá búfjárlausum/ábyrgum landeigendum og yfir til búfjáreigenda.

- Landgræðsla ríkisins telur að kveða þurfi ákveðnar að orði í 13. gr. ef það er raunverulegur vilji löggjafans að endurheimta skuli vistkerfi í kjölfar röskunar. Eins og ákvæðið lítur út dag er ekki að sjá að um skyldu sé að ræða, heldur mikið frekar ósk um að ábyrgir framkvæmdaaðilar líti til þessa.
- Ástæða er til að yfirfara VI. kafla laganna (um varnir gegn landbroti) en þar er atriði sem orkar mjög tvímælis. Þannig skal bent á að það skýtur mjög skökku við að í lögum um landgræðslu sé Landgræðslunni ætlað að verja mannvirki gegn ágangi fallvatna en ekki að varnir séu einskorðaðar við land og landsnytjar. Réttara væri að gróið land og e.a. sjaldgæfar vistgerðir nytu forgangs.
- Lagt er til að 1. mgr. 21. gr. verði breytt og hún orðist svo: „Þegar landgræðslusvæði, sem Landgræðslan hefur umsjón með samkvæmt samkomulagi við landeiganda, er í það góðu ástandi að mati Landgræðslunnar, með hliðsjón af aðstæðum á hverju svæði, að ekki er þörf á frekari aðgerðum af hálfu stofnunarinnar skal umsjón þess aftur falin landeiganda.“
- Í samræmi við það sjónarmið sem Landgræðsla ríkisins reifar í álitinu er mjög brýnt að möguleiki sé fyrir stofnunina, þó í algerum undantekningartilfellum sé, að taka land til sín – tímabundið – til að stunda þar uppgræðslu og skila landinu síðan aftur, nægjanlega grónu. Þó að í 2. mgr. 14. gr. sé vísið að þessu er hér lagt til að sú grein verði orðuð svo (í meira samræmi við 1. tölul., 1. mgr. 7. gr. núgildandi laga um landgræðslu):
„Landgræðslunni er heimilt að gera samkomulag við landeiganda eða réttshafa lands, til svo langs tíma sem þurfa þykir, um aðgerðir í samræmi við markmið laga þessara, til að draga úr eða koma í veg fyrir jarðvegsrof, svo sem sandfok, sem ógnar eða veldur tjóni á landi eða mannvirkjum eða ef aðgerðir eru á annan hátt nauðsynlegar vegna almannaheillar. Á samningstímanum skulu umráð hins samningsbundna lands vera á hendi Landgræðslu ríkisins, nema um annað sé samið.“

Að undanskildum ofangreindum atriðum, sem Landgræðsla ríkisins ítrekar í umsögn þessari, vill stofnunin benda á tvö atriði sem ástæða væri til að nefna í löggjöfinni sérstaklega. Þessi atriði fela ekki í sér nokkra efnisbreytingu frá því sem er og verið hefur en skýr ákvæði um slíkt í löggjöfinni væri ástæða til að innleiða.

Fyrri atriðið er það að ekki er með nægjanlega skýrum hætti gert ráð fyrir að Landgræðslan sjálf standi fyrir framkvæmdum. Stofnunin og fyrirrennari hennar hefur í rúmlega 100 ár staðið fyrir uppgræðslu- og endurheimtaraðgerðum í eigin nafni, þ.e. verklegar framkvæmdir hafa verið

unnar af starfsmönnum stofnunarinnar og með hennar tækjum og tólum. Þetta hefur verið gert mjög víða, ekki hvað síst á landi ríkisins, bæði í hefðbundnum eignarlöndum og í þjóðlendum, á samningsbundnum landgræðslusvæðum og þegar brýna nauðsyn hefur borið til, s.s. í kjölfar náttúruhamfara.

Þó að allnokkur minnihluti þeirra uppgræðslufrakvæmda sem stofnunin vinnur að, í hekturum talið, sé unnin af hennar starfsmönnum og með hennar tækjum þá telja þær þó nokkur þúsund hektara á ári. Það er ljóst að ekki er ætlan löggjafans að hætta þeim með öllu og þó að vissulega megi lesa framkvæmdaheimild, í ákveðnum tilvikum, út úr 1. mgr. 21. gr. frumvarpsins þá leggur Landgræðsla ríkisins til að b-liður 2. mgr. 5. gr. frumvarpsins (um önnur helstu verkefni Landgræðslunnar) verði orðaður svo: „að vinna að landgræðslu og hvetja til þátttöku í henni“

Seinna atriðið er það að Landgræðsla ríkisins hefur alloft gengt veigamiklu hlutverki þegar kemur að viðbrögðum við náttúrulegum áföllum, s.s. öskufalli og landbroti vegna flóða. Í b-lið 3. gr. (markmið um endurheimt og uppbyggingu vistkerfa á landi) segir að til að efla vistkerfi landsins skuli stefnt að því að: „auka viðnámsþrótt og þanþol vistkerfa gagnvart náttúrulegum áföllum og náttúruvá“. Ekkert sérstak ákvæði er hins vegar um viðbrögð stofnunarinnar við þeim áföllum sem óhjákvæmilega munu endrum og eins dynja yfir en ákvæði þessa efnis er í 4. mgr. 18. gr. gildandi laga um landgræðslu. Landgræðsla ríkisins teldi æskilegt að efnisákvæði um viðbrögð við náttúruvá yrði bætt inn í löggjöfina. Lagt er til að við 14. gr. bætist ný málsgrein, 3. málsgrein, sem hljóði svo: „Spilli náttúruhamfarir grónu landi, skal Landgræðslan gera ráðstafanir til endurgræðslu, ef þess er kostur.“

Þá skal hér bent að 15. gr. fyrirbyggjandi frumvarps (forgangsröðun), er varðar forgangsröðun verkefna í tengslum við varnir gegn landbroti, er bæði rýrari og veldur fyrirsjáanlega meiri óskýrleika í framkvæmd heldur en hvort tveggja gildandi löggjöf um sama efni og orðið hefði ef fyrra frumvarp til laga um landgræðslu, frá 146. löggjafarþingi, hefði orðið að veruleika. Hvað varðar þessa forgangsröðun segir í 2. mgr. 4. gr. gildandi laga um varnir gegn landbroti nr. 91/2002:

„Við forgangsröðun verkefna skal höfð hliðsjón af verðmæti þess lands eða mannvirkis sem landbrotið ógnar. Nytjalönd, mannvirki og gróðurlendi skulu jafnan njóta forgangs við röðun verkefna.“

Þá sagði í fyrra frumvarpi, sjá 2. og 3. málsli. 15. gr. frumvarps á 146. löggjafarþingi:

„Við forgangsröðun verkefna skal líta til verðmætis þess lands eða mannvirkis sem landbrotið ógnar. Ræktað land, mannvirki og gróðurlendi skulu njóta forgangs við röðun verkefna sem og verkefni er varða almannaheill.“

Í því frumvarpi sem nú liggur fyrir segir um þetta atriði í 2. málsli. 15. gr.:

„Við forgangsröðun verkefna skal líta til verðmætis þess lands eða mannvirkis sem landbrotið ógnar og kostnaðar vegna varnaraðgerða.“

Landgræðsla ríkisins leggur til að ákvæði um innbyrðis forgangsröðun lands verði alls ekki fellt úr. Slíkt væri einungis til að auka á óskýrleika löggjafarinnar eins og áður var nefnt. Lagt er til að bætt verði við nýjum málslíð aftan við 15. gr. sem gæti hljóðað svo:

„Ræktað land, nytjalönd og svo annað gróðurlendi skal að jafnaði njóta forgangs við röðun verkefna.“

Landgræðsla ríkisins vill að lokum leggjast mjög eindregið gegn þeirri stóru efnisbreytingu sem lögð er til í frumvarpi því sem hér er til umfjöllunar – frá því frumvarpi sem lagt var fram á 146. löggjafarþingi. Breyting þessi er í engu rökstudd og er mjög til þess fallin að gera landgræðslustarf og skipulag þess erfiðara en þörf er á.

Breytingin á fyrirliggjandi drögum að lagafrumvarpi felst í því að felldur er út 1. töluliður 28. gr. (breyting á öðrum lögum) eins og sá liður var í fyrra frumvarpi en hann hljóðaði áður svo:

„Jarðalög, nr. 81/2004, með síðari breytingum: 36. gr. a og 2. mgr. 37. gr. laganna falla brott“.

Þannig er ekki gerð samhliða breyting á jarðalögum og felldar út 36. gr. a og 2. mgr. 37. gr. þeirra laga, sbr. lög nr. 29/2015. Um leið er 1. mgr. 22. gr. frumvarpsins breytt þannig að vísað er til ákvæða jarðalaga sem halda skulu gildi sínu, 36. gr. a og 2. mgr. 37. gr.

Eftir þessa breytingu hljómar 1. mgr. 22. gr. frumvarpsins svo:

„Hafi land verið tekið eignarnámi til uppgræðslu eða landi verið afsalað til Landgræðslu ríkisins til uppgræðslu eða til að verjast sandágangi hefur eigandi þeirrar jarðar sem viðkomandi land tilheyrði áður kauprétt að því, sbr. 36. gr. a jarðalaga, nr. 81/2004. Land þetta skal þó ekki selt fyrr en ástand þess uppfyllir skilyrði 1. mgr. 21. gr.“

Í fyrra frumvarpi hljómaði 1. mgr. 22. gr. svo:

„Hafi land verið tekið eignarnámi til uppgræðslu eða landi verið afsalað til Landgræðslu ríkisins til uppgræðslu eða til að verjast sandágangi hefur sá sem landið tilheyrði áður forkaupsrétt að því. Land þetta skal þó ekki selt fyrr en ástand þess uppfyllir skilyrði 1. mgr. 21. gr.“

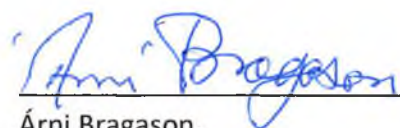
Með ofangreindri breytingu er haldið inni sérákvæðum um ákveðin eignarlönd ríkisins, í umsjá Landgræðslu ríkisins, í jarðalögum en þau ekki færð yfir í lög um landgræðslu sem væri mikið eðlilegra. Þá er áfram gert ráð fyrir að ákveðnir aðilar eigi kauprétt að ríkislandi (landgræðslusvæðum) sem hefur verið grætt upp, algerlega óháð því hvort ríkið vilji selja eða hafi jafnvel allt önnur áform um not svæðisins en landbúnaðarnot eins og tilvitnuð ákvæði jarðalaga gera ráð fyrir.

Að mati stofnunarinnar nær 1. mgr. 22. gr. fyrra frumvarps, sem nú hefur verið gjörbreytt, algerlega þeim markmiðum sem tilvitnuðum ákvæðum jarðalaganna er ætlað að ná, en þeir augljósu agnúar sem á jarðalagaákvæðunum voru yrðu með þeirri grein núðir af. Í 22. gr. fyrra frumvarps var gert ráð fyrir því að við sölu á því ríkislandi sem afsalað var til Landgræðslu ríkisins fyrr á tímum eigi ábúendur þeirra jarða sem landi áður tilheyrði – forkaupsrétt. Í fyrra frumvarpi var þannig ákvæði um forkaupsrétt á landi, sem ríkinu hugnast á annað borð að selja, en ekki kauprétt eins og ákvæði jarðalaganna gerir ráð fyrir og núverandi frumvarp festir í sessi.

Með þeirri breytingu á fyrirliggjandi frumvarpi til laga um landgræðslu sem hér að ofan hefur verið rakin er ljóst að ávallt er fyrir hendi sá möguleiki að landeigendur, einhliða, geti óskað eftir kaupum á landgræðslusvæðum sem fyrir áratugum var afsalað að fullu og öllu til ríkisins. Þannig er það gert mjög erfitt fyrir stofnunina að gera áætlanir til lengri tíma fyrir fjölmörg landgræðslusvæði. Iðulega krefjast verkefni þess að menn hugsi langt fram í tímann og vinni skipulega að því markmiði sem stefnt er að. Ákvæði um að landeigendur geti, þegar verkefni eru komið á góðan skrið, einhliða keypt landið og hafið þar landbúnað sér hver maður að gengur ekki upp. Þá getur þetta takmarkað verulega möguleika stofnunarinnar til nýtingar á landi í þágu nýkynntar aðgerðaáætlunar ríkisstjórnarinnar í loftslagsmálum.

Landgræðsla ríkisins óskar mjög eindregið eftir því að horfið verði frá þeim breytingum sem fyrirhugaðar eru í 1. mgr. 22. gr. frumvarpsins. Þess í stað er lagt til að efnisatriði fyrra frumvarps, sem lagt var fram á 146. löggjafarþingi, verði lögfest.

Virðingarfyllt,
f.h. Landgræðslu ríkisins



Árni Bragason,
landgræðslustjóri.



Nefndasvið Alþingis
Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis
Austurstræti 8-10,
150 Reykjavík

Gunnarsholti, 2. júní 2017

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um landgræðslu, 406. mál.

Með rafbréfi, dags. 16. maí 2017, óskaði Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis eftir athugasemdum Landgræðslu ríkisins um frumvarp til laga um landgræðslu, 406. mál. Óskað var ábendinga eigi síðar en 2. júní.

Í fyrirliggjandi frumvarpi eru uppfærð ákvæði um landgræðslu á Íslandi en núgildandi löggjöf um það efni er frá árinu 1965. Mjög brýnt er að ný lög um landgræðslu verði að veruleika enda aðstæður allar mjög frábrugðnar þeim sem voru við setningu núgildandi laga um landgræðslu og breytingar á þeim hafa verið minniháttar síðan. Landgræðslan leggur því ríka áherslu á að þessi þarfa breyting verði að veruleika, enda háir það brýnu landgræðslustarfi að starfa eftir lögum sem taka ekki mið af þeirri þjóðfélagsskipan sem við búum við í dag.

Ný lög um landgræðslu hafa verið nokkuð lengi í undirbúningi eins og ágætlega er rakið í athugasemdum með fyrirliggjandi frumvarpi. Starfshópur sem skipuð var árið 2011 skilaði af sér ágætum tillögum snemmsumars árið 2012 og byggir frumvarp þetta allnokkuð á niðurstöðum þeirrar vinnu, en þar var tryggð aðkoma flestra þeirra sem hagsmuna eiga að gæta á þessu málefnasviði. Það var svo árið 2014 að umhverfis- og auðlindaráðherra ákvað að unnið skyldi frumvarp til nýttá heildarlaga um landgræðslu og að því verki kom m.a. samráðshópur sem unnið hefur ágætt starf. Drög að frumvarpi til laga um landgræðslu voru auglýst á vef umhverfis- og auðlindaráðuneytisins ekki alls fyrir löngu og var þar óskað eftir ábendingum um efni þess.

Landgræðsla ríkisins hefur í ljósi vandaðs undirbúnings þess lagafrumvarps sem nú liggur fyrir, haft möguleika til að koma að sínum sjónarmiðum/athugasemdum á fyrri stigum málsins. Þegar hefur verið tekið tillit til ýmissa athugasemda og fyrirliggjandi frumvarp ber þess glögg merki. Landgræðsla ríkisins hefur þó nokkrar ábendingar um efni frumvarpsins en um leið er ítrekað mikilvægi þess að frumvarpið, e.a. að teknu tilliti til ábendinga, fái framgang og verði að lögum.

Landgræðsla ríkisins starfar eftir lögum um landgræðslu nr. 17/1965. Þá fer stofnunin með umsjón málefna tengdum vörnum gegn landbroti í samræmi við lög þess efnis nr. 91/2002. Samkvæmt lögum þessum fer Landgræðsla ríkisins með víðtækt hlutverk á sviði jarðvegsverndar og varna gegn landbroti. Umsögn stofnunarinnar skrifuð í því ljósi.

I. kafli - Markmið og orðskýringar

Markmiðsákvæði frumvarpsins eru um margt mjög góð og gefa ágæta mynd af þeim miklu, fyrirliggjandi verkefni, sem felst í landgræðslu í víðu samhengi þess orðs. Markmiðum um vernd, sjálfbæra nýtingu lands og um endurheimt og uppbyggingu vistkerfa eru þannig gerð ágæt skil í greinum 2 og 3.

Um 2. gr.

Í ákvæði þessu eru tilgreind atriði, í liðum a – g, sem stefnt skal að til að stuðla að vernd og sjálfbærri nýtingu lands. Landgræðsla ríkisins leggur til, m.a. í ljósi nýlega undirritaðs samkomulags atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins, Bændasamtaka Íslands, Landssamtaka sauðfjárbænda og Landgræðslunnar um mat á gróðurauðlindum, að sérstökum lið, h-lið, verði bætt við um vöktun og markmið hennar. Liðurinn gæti hljómað svo: „*h. Að sinnt sé reglubundinni vöktun á ásandi lands, landnýtingu og öðrum vísun/mælikvörðum sem taka til efnahagslegra, umhverfislegra og félagslegra þátta.*“

II. kafli - Stjórn landgræðslumála og áætlanir

Ákvæði þessa kafla eru gríðarlega mikilvæg og til þess fallin að landgræðslustarfið verði enn markvissara en verði hefur þar sem áætlað er að lögfesta áætlanagerð sem fjallar um framtíðarsýn og stefnu stjórnvalda. Landgræðsluáætlun er áætlað að vinna á landsvísu en þá áætlun skal svo útfæra nánar á einstökum svæðum. Sveitarstjórnir, landeigendur og aðrir þeir sem hagsmuna hafa að gæta geta með þessu átt beina aðkomu að fyrirhuguðum aðgerðum á einstökum svæðum, sem og að aðkoma Alþingis og samræming við aðrar áætlanir stjórnvalda stuðlar að því að heildstæð nálgun á verkefnið er enn frekar tryggð.

Um 7. gr.

Landgræðsla ríkisins vísar til 2. málslíðar greinarinnar en þar segir: „*Í svæðisáætlun skal tilgreina landgræðslusvæði, sbr. 10. gr., og hvernig best er unnið að þeim markmiðum sem fram koma í landgræðsluáætlun að teknu tilliti til skipulagsáætlana og náttúruverndar.*“ Hér er væntanlega verið að vísa til 2. mgr. 20. gr. þar sem fjallað er um landgræðslusvæði, meðferð þeirra o.fl.

IV. kafli – Sjálfbær landnýting

Nái efnisákvæði þessa kafla fram að ganga er um gríðarlega mikla og brýna breytingu að ræða frá því ástandi sem við þekkjum í dag. Efnislega er stefnt að því að öll landnýting skuli vera með sjálfbærum hætti. Sé sú ekki raunin skal stefnt að því að út því verði bætt og ef landeigandi/notandi ekki verður við þeim sjálfsögðu kröfum sjálfviljugur er gert ráð fyrir þvingunarferli, en það er misjafnt í hverju þær þvinganir felast – allt eftir eðli þeirrar ósjálfbæru landnýtingar sem fram fer. Vissulega á eftir að koma reynsla á þessar nýju áherslur og mögulega þarf að sverfa einhverja agnúa af þeim en markmiðið er eðlilegt en um leið er það framsækið.

Um 10. gr.

Um er að ræða eina af þeim greinum sem verður að telja til þeirra mikilvægustu í frumvarpinu en hún ber yfirskriftina: *Mat á nýtingu og ástandi lands*. Í 2. mgr. segir: „*Umráðamönnum lands er skylt að heimila för um landareign vegna mats á nýtingu og ástandi lands skv. 1. mgr. enda valdi það ekki til ónæði eða tjóni fyrir landeiganda*“ Þarna hefur eitt óþarfa „til“ slæðst með. Lagt er til að í stað orðsins „til“ verði sett inn orðið „óþarfa“ enda ljóst að för um land kann alltaf að hafa í för með sér minniháttar ónæði.

Um 12. gr.

Grein þessi ber yfirskriftina, *Ósjálfbær landnýting og landbótaáætlun*. Hugmyndin er sú að komi í ljós að landnýting (hverskonar) sé í andstöðu við lög um landgræðslu eða viðmið um sjálfbæra landnýtingu skuli fyrsta skrefið almennt vera það að Landgræðsla ríkisins leiðbeini hlutaðeigandi eiganda eða réttihafa um gerð landbótaáætlunar. Nauðsynlegt er að í þessari grein sé gert ráð fyrir því að Landgræðslan staðfesti þær landbótaáætlunir sem gerðar eru, en með því er tryggt að framkvæmd hennar stuðli að því að ósjálfbær landnýting verði sjálfbær. Þannig er ekki nægjanlegt að landbótaáætlun sé gerð heldur verður efni hennar að standast ákveðin lágmarksviðmið. Ákvæði þessa efnis er nauðsynlegt að bæta inn í lögin.

Í 2. mgr. er fjallað um þau úrræði er sérstaklega snúa að beitarmálum og takmörkun umferðar í tengslum við annars vegar lög um afréttarmálefni, fjallskil o.fl. nr. 6/1986 og hins vegar lög um náttúruvernd nr. 60/2013. Að mati Landgræðslu ríkisins er um áhugaverða nálgun að ræða, sérstaklega þar sem samhliða auknu vægi ítöluákvæða er ætlunin að breyta inntaki þess forna hugtaks og í raun má segja að það sé uppfært til 21. aldarinnar. Verði af þeim breytingum á lögum um afréttarmálendi, fjallskil o.fl. sem boðaðar eru í 2. tölulið 28. gr. frumvarpsins, sem er í raun forsenda þess að unnt verði að nýta þau ákvæði, er um að ræða afar mikið og nauðsynlegt framfaraskref. Með því móti sýnist blásið lífi í ítöluákvæði og þeim gefið raunverulegt efnislegt innihald en á síðustu áratugum hefur ítrekað reynt á þau og ljóst er orðið að þau stuðla ekki, að óbreyttum lögum, að fullnægjandi gróður- og jarðvegsvernd og sjálfbærri nýtingu lands.

Í 3. mgr. er fjallað um það mikla vandamál sem ágangur búfjár (heimildarlaus) á land annarra kann að vera. Ákvæði 3. mgr. gerir ráð fyrir að sé raunin sú að lausaganga búfjár valdi ósjálfbærri landnýtingu skuli Landgræðsla ríkisins óska eftir því að sveitastjórnir ákveði að umráðamönnum búfjár verði gert skylt að hafa það í vörslu allt árið eða tiltekinn hluta þess, sbr. lög um búfjárhald. Þó hugmyndin sé góðra gjald verð sýnist inntak og samspil þessa ákvæðis við t.d. 1. mgr. allnokkuð óskýrt.

Fyrst er að benda á það að verði sveitarstjórn ekki við óskum Landgræðslunnar um þessi efni er ekki að sjá nokkra lausn.

Verði þannig sveitarstjórn ekki við þessum óskum og/eða fylgi þeim ekki eftir er ekki að sjá að landbótaáætlun skv. 1. mgr. verði í raun fylgt eftir. Er það þá í ljósi þess að sú ósjálfbæra

landnýting sem stunduð er - er þá í óþökk landeiganda/rétthafa og þriðji aðili nýtir landið í heimildarleysi. Landbótaáætlun sýnist í þesskonar tilfellum ekki ákjósanlegur kostur í ljósi þess að eigandi/umráðhafi landsins hefur lítið með nýtingu þess að gera. Er þá ekki að sjá aðra kosti í þeirri stöðu en að óska eftir ítölu – sem er þá sama marki brennd – eigandi/umráðhafi lands stjórnar ekki nýtingunni.

Til viðbótar ofanrituðu vill Landgræðsla ríkisins gera það að tillögu sinni að eiganda/rétthafa skuli vera heimilt, ásamt Landgræðslu ríkisins, að óska eftir því við sveitarstjórn að hún ákveðið vörsluskyldu í samræmi við 3. mgr. ef um ósjálfbæra landnýtingu er að ræða.

Um 13. gr.

Landgræðsla ríkisins lýsir ánægju með þá hugmyndafræði sem fram kemur í 13. gr. frumvarpsins. Greinin snýst í raun um það að við framkvæmdir skuli ávallt stefnt að því að lágmarka það rask sem snýr að gróðri og jarðvegi, sé raskið á annað borð nauðsynlegt. Ákvæðið gerir ráð fyrir að við hvers kyns leyfisskyldar framkvæmdir skuli sýna sérstaka aðgát til að lágmarka rask og leitast við að endurheimta röskuð vistkerfi sem næst þeim stað sem hugsanleg eyðing verður á.

Landgræðsla ríkisins bendir á að skv. 1. mgr. 13. gr. eru engin stærðarmörk/viðmiðunarmörk á þeim framkvæmdum, sem rask hafa í för með sér, og þar með að endurheimta skuli röskuð vistkerfi. Vegna þessa er ekki annað að sjá en að við hverskyns framkvæmdir, hversu litlar sem þær eru, beri að endurheimta röskuð vistkerfi, að því gefnu að framkvæmdin hafi áhrif á gróður og jarðveg.

Landgræðslan telur að kveða þurfi mun skýrar á um skyldu til að endurheimta röskuð vistkerfi en nú er einungis kveðið á um að „leitast skuli við“ að endurheimta röskuð vistkerfi sem næst þeim stað sem hugsanleg eyðing verður á. Landgræðslan telur eðlilegra að það „skuli“ fara fram endurheimt á röskuðum vistkerfum ef framkvæmdin óhjákvæmilega veldur eyðingu þeirra, sé það markmið frumvarpsins. Þá þarf auðvitað að koma fram ef endurheimtin á ekki að ná til allra framkvæmda, heldur einungis þeirra stærstu/umfangsmestu, s.s. matsskyldra/tilkynningarskyldra framkvæmda skv. lögum um mat á umhverfisáhrifum.

V. kafli – Vernd, endurheimt og efling vistkerfa

Um er að ræða kafla í frumvarpinu sem fjallar um kjarnastarfsemi Landgræðslunnar. Stofnunin er að mörgu leyti mjög ánægð með umfjöllun 14. gr., sem er eina lagagrein V. kafla. Stofnunin vill þó benda á að það kann að vera álitlegt að fjalla með beinum hætti í grein þessari um aðgerðir til kolefnisbindingar og endurheimtar votlendis. Endurheimt votlendis er verkefni sem stofnuninni hefur verið falið að sinna. Leiða má að því líkur að mikilvægi þessa verkefnis aukist mjög á næstu árum og í því ljósi væri æskilegt að fjalla um það með beinum hætti í 14. gr., enda styrkti það stöðu þessa verkefnis verulega.

VI. kafli - Varnir gegn landbroti

Í fyrriliggjandi frumvarpi er gert ráð fyrir því að sérstakur kafli, VI. kafli, fjalli um varnir gegn landbroti. Samhliða því er gert ráð fyrir að sérlög sama efnis, lög um varnir gegn landbroti nr. 91/2002, falli úr gildi.

Ákvæði VI. kafla frumvarpsins eru um margt áþekkt gildandi ákvæðum laga og breytingar á efnisinnihaldi fáar, en þó oftar til batnaðar þær sem lagðar eru til. Landgræðsla ríkisins vill sérstaklega benda á að það eru hvort tveggja kostir og gallar við þau áform að fella ákvæði um varnir gegn landbroti inn í lög um landgræðslu. Það er þó ekkert sjálfsagt að kostirnir séu fleiri og nauðsynlegt að þessi breyting verði ekki gerð nema að vel gaumgæfðu máli, þar sem kostir og gallar hvorrar leiðarinnar fyrir sig hafa verið skoðaðir. Það að verja skuli ræktað land/gróðurlendi með varnarvirkjum passar að mörgu leyti ágætlega inn í lög um landgræðslu, m.a. þegar tekið er tillit til markmiðs laganna eins og það er skilgreint í 1. gr. Vernd mannvirkja passar þó mikið síður inn í lögum en samkvæmt núgildandi lögum njóta þau forgangs, ásamt nytjalandi og gróðurlendum. Réttara væri að gróið land og sjaldgæfar vistgerðir nytu forgangs samkvæmt lögum um landgræðslu. Landgræðsla ríkisins telur það einnig skjóta skökku við að henni sé gert að verja mannvirki, sem í ýmsum tilvikum hafa verið byggð nær árbakka en ráðlegt getur talist, jafnvel án samráðs við stofnunina.

Um 15. gr.

Í 15. gr. er fjallað um hvernig forgangsraða skuli verkefnum þegar kemur að vörnum gegn landbroti. Við forgangsröðunina skal líta til verðmæta þess lands eða mannvirkis sem landbrotið ógnar. Ræktað land, mannvirki og gróðurlendi skulu njóta forgangs við röðun verkefna og verkefni er vaða almannaheill. Ákvæðið er svipaðs efnis og gildandi ákvæð, sbr. 4. gr. laga um varnir gegn landbroti, en það er þó nýtt að tekið sé sérstaklega fram að verkefni sem varða almannaheill skuli njóta forgangs.

Það er mat stofnunarinnar að það væri mikill akkur í því að skýrt væri nánar hvað fælist annarsvegar í verkefnum er varða almannaheill og hins vegar hvernig meta beri verðmæti lands/mannvirkis sem landbrot ógnar. Er einungis litið til fjárhagslegra verðmæta eða kunna verðmæti að vera fólgin í öðru, t.d. verndun sjaldgæfra vistgerða, fornminja eða annarra þátta sem síður verða metin til fjár í hefðbundnum skilningi? Stofnunin vekur athygli á því að í vistgerðaflokkun Náttúrufræðistofnunar Íslands er verndargildi einstakra vistgerða metið og gæti það mat gagnast við forgangsröðun verkefna.

Um 18. gr.

Í 18. gr. er fjallað um aðkomu Vegagerðarinnar að umfangsmiklum framkvæmdum. Við þær aðstæður er gert ráð fyrir að Vegagerðin hafi umsjón með verkfræðilegum undirbúningi og framkvæmdum í samráði við Landgræðsluna. Þá er tekið fram að Landgræðslan skuli teljast framkvæmdaaðili varnaraðgerða samkvæmt þessari grein.

Landgræðsla ríkisins og Vegagerðin hafa unnið saman að útfærslu stærri varnarvirkja, aðallega þar sem saman fara hagsmunir við að verja land og vegamannvirki. Samstarf þetta hefur gengið með ágætum og oftast en ekki verið farsælt.

Almennt gerir frumvarpið ráð fyrir að horfið sé frá því fyrirkomulagi að Landgræðslan skuli teljast framkvæmdaaðili þegar unnið er að vörnum gegn landbroti. Þess í stað er gert ráð fyrir að landeigandi á hverjum stað verði framkvæmdaaðili. Landgræðsla ríkisins leggur til að í stað þess að kveðið sé á um að stofnunin skuli teljast framkvæmdaaðili samkvæmt þessari grein þá sé frekar ákvæði um að Landgræðslunni sé *heimilt* að taka að sér að verða framkvæmdaaðili í þessum tilfellum. Með þessu er ekki útilokað að aðrir aðilar séu framkvæmdaaðilar, sé það talið heppilegra hverju sinni. Sérstaklega skal bent á að það kann vel að vera eðlilegt að Vegagerðin (eða önnur opinber stofnun) sé framkvæmdaaðili í slíkum tilfellum ef megintilgangur varnarvirkis er að verja vegamannvirki. Það mætti jafnvel segja að stundum væri óeðlilegt að Landgræðslan væri framkvæmdaraðili, þ.e. þegar Vegagerðin hefur tekið að sér *verkfræðilegan undirbúning og framkvæmdir*, svo vitnað sé beint í frumvarpstextann eins og hann liggur fyrir. Í reynd er staðan sú að Vegagerðin stendur iðulega í gerð varnarvirkja, í tengslum við vegagerð eða viðhald vega, og sér um framkvæmdir og telst framkvæmdaaðili. Þá kann staðan vel að vera sú að landeigandi sem getur t.d. verið einstaklingur, félag eða sveitarfélag, kunni að vera þess vel megnugur að teljast til framkvæmdaaðila í þeim tilfellum sem getið er um í 18. gr., ekkert síður en þegar unnið er að framkvæmdum samkvæmt öðrum greinum VI. kafla frumvarpsins. Með öðrum orðum er hér verði að benda á að það er ekki endilega sá munur á framkvæmdum, hvort sem Vegagerðin kemur að undirbúningi þeirra eða ekki, að réttlæti það að Landgræðsla ríkisins skuli í öðru tilfallinu skilyrðislaust teljast framkvæmdaaðili en ekki í hinu.

Um 19. gr.

Ákvæði 19. gr. eru efnislega samhljóða 8. gr. gildandi laga, breytingar eru minniháttar og sýnast efnislega litlar. Efnisgreinum hefur verið endurraðað og nú sýnist einsýnt að ætlunin er að meginreglan skuli vera sú að veittur sé styrkur til framkvæmda en dregið verulega úr því formi sem hefur verið nokkuð ríkjandi, að Landgræðslan standi sjálf að framkvæmdum.

VII. kafli - Samningar, afhending og sala landgræðslusvæða

Landgræðslan hefur haft umsjón með allmiklu landi í áratugi, hvort tveggja landi í eigu einstaklinga sem gert hefur verið samkomulaga um að stofnunin vinni á í ljósi aðstæðna sem og að stofnuninni hefur verið treyst fyrir umsjá víðfeðmra ríkislanda. Í frumvarpi því sem hér liggur fyrir er landgræðslusvæði skilgreint svo: „*Land sem Landgræðslan hefur umsjón með, hvort sem er í eigu hins opinbera eða einkaaðila.*“

Um 21. gr.

Áratugum saman hefur Landgræðsla ríkisins, áður Sandgræðsla Íslands, lögum samkvæmt gert samninga við landeigendur um að land skuli tímabundið tekið í umsjá stofnunarinnar og því svo

skilað þegar það er orðið nægjanlega vel gróið. Í 21. gr. fyrirbyggjandi frumvarps er gert ráð fyrir skilum á því landi sem tekið hefur verið í umsjá stofnunarinnar en ekki er sérstakt ákvæði er heimilar Landgræðslunni að taka land, tímabundið, í sína umsjá eins og lengi hefur verið.

Hvað varðar efnisreglur 21. gr. um afhendingu lands þá eru þær um margt ágætar. Í 1. mgr. kemur þannig fram að þegar svæði sem Landgræðsla ríkisins hefur haft umsjón með „ ... er í það góðu ástandi að mati Landgræðslunnar að ekki er þörf á frekari aðgerðum af hálfu stofnunarinnar skal umsjón þess aftur falin landeiganda.“ Landgræðslan bendir á að ástæða kann að vera til að bæta inn í ofangreinda setningu þannig að hún hljómi t.d. svo: „ ... er í það góðu ástandi að mati Landgræðslunnar með hliðsjón af aðstæðum á hverju svæði [undirstrikun höfundar] að ekki er þörf á frekari aðgerðum af hálfu stofnunarinnar skal umsjón þess aftur falin landeiganda.“

Ofangreind tillaga að viðbótum er komin til vegna þess að uppgræðslusvæðin eru mjög misjöfn þegar kemur að raunverulegum möguleikum til uppgræðslu og því nauðsynlegt að taka tillit til aðstæðna á hverju svæði þegar metið er hvort/hvenær ekki er þörf á frekari aðgerðum. Þannig verður ekki hjá því komist að taka tillit til aðstæðna á hverju svæði. Aðstæður á strandsvæðum eru t.d. í veigamiklum atriðum aðrar en inn til landsins og það hvenær landi er í nægjanlega góðu ástandi hlýtur almennt að taka mið af m.a. aðstæðum á hverjum stað.

Mjög hefur dregið úr gerð samninga um tímabundna umsjón Landgræðslu ríkisins á landi síðustu ár og áratugi. Þess í stað hafa einstakir landeigendur komið að aðgerðum á sínu landi í auknum mæli enda möguleikar, m.a. hvað varðar fé og tæki til verkefnisins, allir aðrir en áður voru. Þrátt fyrir þessa breytingu, sem er mjög af hinu góða, þá er ekki loku fyrir það skotið að sú staða kunni að koma upp – þó að slíkt ætti að heyra til algerra undantekninga – að eðlilegt væri að Landgræðslan tæki landi til sín í tímabundna umsjón vegna fyrirbyggjandi, brýnna, verkefna sem snertu heill almennings. Þetta kynni t.d. að koma til greina ef uppblástur og sandfok ógnaði stórum svæðum, sveitum eða bæjarfélögum. Jafnframt kynni þetta í einhverjum tilfellum að vera eðlilegt í kjölfar náttúruhamfara sem leiddu til mikilla skemmda á gróðri og jarðvegi með tilheyrandi hættu á öskufoki. Það skal þó hér áréttað að heimildarákvæði sem þetta ætti að nota mjög sparlega – og helst ekki – nema mjög brýnar ástæður lægju til þess.

Um 22. gr.

Stofnunin fagnar þessu ákvæði og samhliða breytingum á jarðalögum. Um er að ræða mjög brýna lagabreytingu sem leiðir til þess að möguleikar til að stjórna landnýtingu á ríkislandi eru stóráuknir.

VIII. kafli – Ýmis ákvæði

Ákvæði 23., 24. og 25. gr. laganna um gjaldtökuheimild, þvingunarúrræði og stjórnvaldssektir eru ný í lögum um landgræðslu. Landgræðsla ríkisins gerir ekki athugasemdir við ákvæðin og telur reyndar að þau séu til komin af brýnni nauðsyn. Það þarf þó að vera algerlega ljóst hvenær

heimilt er að beita þvingunum þeim sem fram koma í 24. og 25. gr. sem eðlilega eru íþyngjandi fyrir einstaklinga en landinu og landgræðum til heilla.

Um 28. gr.

Jarðalög nr. 81/2004, með síðari breytingum

Boðaðar breytingar á lögum um landgræðslu og um leið brottfall áþekkra ákvæða um sölu og söluverð landgræðsluvæða í jarðalögum eru að mati Landgræðslu ríkisins algerlega nauðsynlegar. Öbreytt ákvæði í jarðalögum eru óásættanleg og tryggja hvorki þá bestu nýtingu lands til framtíðar sem þörf er á né heldur að hagsmunir ríkisins/almennings séu þar í forgrunni.

Lög um afréttamálefni, fjallskil o.fl., nr. 6/1986, með síðari breytingum

Tillögur að breytingum á lögum um afréttarmálefni, fjallskil o.fl. sem varða heimildir til að ákvarða ítölu og nýtt efnislegt inntak hugtaksins eru mjög af hinu góða. Landgræðsla ríkisins telur þó að það verði að breyta fleiri ákvæðum er varða ítölu í greindum lögum í tengslum við þá breytingu á 2. mgr. 19. gr. laganna sem lögð er til í frumvarpinu um að telji einhverjir þessara aðila þörf [þ.e. sveitarstjórn, gróðurverndarnefnd eða Landgræðsla ríkisins], skuli ákvörðuð ítala.

Þannig sýnist ljóst að sá fundur þeirra sem hagsmuni eiga að gæta, sbr. allitarlegar reglur 20. gr. laga um afréttarmálefni, fjallskil o.fl., hlýtur a.m.k. að taka einhverjum breytingum í ljósi þess að þá þegar er búið að ákveða að ítala skuli ákvörðuð. Samþykkt eða synjun ítölu kemur þá varla til greina eins og núverandi reglur gera ráð fyrir auk þess sem 8. mgr. þeirrar greinar verður þá væntanlega felld niður á svipuðum forsendum.

Landgræðslan telur, í ljósi þess að stórauka á vægi og virkni ítölu samkvæmt fyrirbyggjandi frumvarpi, að óhjákvæmilegt sé að ráðast í heildarendurskoðun á þeim kafla laga um afréttarmálefni fjallskil o.fl. sem um þessi mál fjalla. Væri slík endurskoðun til þess að styrkja ítölugerðina og festa hana í sessi sem þann þátt gróður- og jarðvegsverndar sem eðlilegt væri.

Virðingarfyllst,
f.h. Landgræðslu ríkisins



Birkir Snær Fannarsson, hdl.