



## SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Skrifstofa Alþingis - nefndasvið  
b.t. umhverfis- og samgöngunefnd  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

Reykjavík 15. nóvember 2018

1811005SA GB/bg  
Málalykill: 00.63

### **Efni: Umsögn um frumvarp til laga um landgræðslu, 232. mál**

Vísað er til tölvupósts frá nefndarsviði Alþingis, dags. 1. nóvember sl., þar sem kallað var eftir umsögn um ofangreint þingmál.

Frumvarp þetta var lagt fram á 146. löggjafarþingi en var ekki afgreitt og er nú lagt fyrir að nýju. 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 2017 og skilaði sambandið inn athugasemdum við þau og tekið var tillit til hluta þeirra athugasemda. Sambandið skilaði einnig inn umsögn er frumvarpið var lagt fyrir 146. löggjafarþing og hafa smávægilegar breytingar verið gerðar á því frumvarpi sem nú er til umfjöllunar. Umsögn þessi er að mestu leyti byggð á fyrri umsögn sambandsins um frumvarp til laga um landgræðslu.

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 álit sambandsins eiga þessar athugasemdir enn við og telur að rétt hefði verið að huga að samræmingu við önnur lög þegar löggin 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 stjórnslunni. 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 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. 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 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. Umrædd grein hefur tekið breytingum frá fyrra frumvarpi en eftir stendur þó helsta gagnrýni sambandsins um óskýrt orðalag og tilgang greinarinnar.

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 áætlana, 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 deiliskipulagstillögur á svæði þar sem hraun er að finna fallið undir ákvæðið og þar með ætti að 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.

Í fyrri umsögn sambandsins um sömu grein kom fram að skipulagsnefnd sambandsins, sem er ráðgefandi nefnd fyrir stjórn og starfsmenn sambandsins, hafi fjallað sérstaklega um ákvæðið á fundi sínum 29. maí 2017 og ályktað að það væri of almennt orðað, óþarft út frá gildandi lögum og til þess fallið að auka flækjustig í skipulagslöggjöf.

Afstaða sambandsins er því sú, á grundvelli þess sem rakið hefur verið að framan, að 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 varnavirkja heldur eingöngu tilkynna framkvæmdina til sveitarstjórnar. 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 ásýnd þess skulu vera í samræmi við skipulagsáætlanir. Óheimilt er að hefja slíkar framkvæmdir nema fyrir liggja 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 19. 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 lögnum. Sambandið telur umræddar heimildir ganga of langt og vera óþarflega íþyngjandi enda um að ræða miklar breytingar á núverandi kerfi og hlutverki Landgræðslunnar. Telur sambandið dagsektir fyrir allt að 500.000 kr. á dag og stjórnvaldssektir fyrir allt að 1.000.000 kr. 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 kalla eftir samstarfi við sveitarfélög og bændur, sér í lagi þá sem nýta afrétti til sumarbeitar.

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 málaflöknum.

Þá telur sambandið mikilvægt að áréttu þann skilning sem fram kemur á bls. 14 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.

### **Frekari ábendingar**

Störf Landgræðslunnar tengd ferðamannastöðum og gerð og viðhaldi göngustíga hafa aukist gífurlega og rúmast slík verkefni innan upptalningar á helstu störfum Landgræðslunnar í 3. mgr. 5. gr. Þessi verkefni eru sífellt mikilvægari og því brýnt að Landgræðslunni verði tryggðir fjármunir til þessara starfa.

Sambandið tekur einnig undir umsögn Reykjavíkurborgar er frumvarpið var síðast lagt fyrir þingið en þar segir 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.

Að lokum vill sambandið benda á líkt og Samband sveitarfélaga á Austurlandi gerði með umsögn sinni við frumvarpið frá 146. löggjafarþingi, 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. Slíkar stofur búa yfir mikilli svæðisbundinni þekkingu og full ástæða til að hvetja til þess að Landgræðslan geti úthýst starfsemi til sérfræðinga út um land sem búa yfir mikilvægri þekkingu á sinni heimabyggð.

Virðingarfyllst

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA



---

Guðjón Bragason

Sviðsstjóri lögfræði- og velferðarsviðs