



**Nefndasvið Alþingis**  
**Austurstræti**  
**101 Reykjavík**

**Sent í tölvupósti á: nefndasvid@althingi.is**

*Reykjavík, 18. október 2019.*

**Umsögn Landverndar um þingsályktunartillögu um endurskoðun á ráðstöfun almannaþingsins við gæðastýringu í sauðfjárrækt, 32. mál.**

Með tölvupósti þann 7. október síðastliðinn óskaði nefndasvið Alþingis eftir umsögn Landverndar um ofangreinda þingsályktunartillögu. Stjórn Landverndar fagnar tillögunni, styður hana heilshugar og tekur undir þann rökstuðning sem kemur fram í greinargerð með henni.

Landvernd eru samtök sem voru stofnuð fyrir 50 árum til þess að berjast gegn gróður- og jarðvegseyðingu á Íslandi sem þá var gríðarstór vandi. Vandinn er enn stór í dag þótt umtalsverður árangur hafi náðst í endurheimt landgæða, landgræðslu og skógrækt. Lausaganga búþingsins á stóran þátt í gróður- og jarðvegseyðingu á Íslandi og kemur í veg fyrir að land í hnignun endurheimtist. Því er afar brýnt að stýring landnýtingar í sauðfjárrækt á Íslandi sé í lagi, að hún sé fagleg, nútímaleg, gagnsæ og hafi almannahagsmuni að leiðarljósi.

Í riti Ólafs Arnalds *Á röngunni (Rit LbhÍ nr. 118)* kemur fram að landnýtingarþáttur gæðastýringar í sauðfjárrækt sem ætlað var að tryggja sjálfbæra landnýtingu hefur ekki virkað sem skyldi í nokkrum tilfellum. Þar kemur fram að greiðslur sem hvetja eiga bændur til þess að stunda sjálfbæra landnýtingu virka ekki sem hvatar heldur eru inntar af hendi til allra sem þær sækja, óháð því hvort landnýtingin er sjálfbær eða ekki. Samkvæmt riti Ólafs, er eingöngu um að ræða minnihluta bænda sem fá greiðslurnar án þess að landnýting sé sjálfbær en mjög brýnt er að laga kerfið þannig að það virki eins og það var hugsað: sem hvati til sjálfbærrar landnýtingar. Sem betur fer virðast skilyrði um sjálfbæra landnýtingu vera uppfyllt af megin þorra bænda, en sá minnihluti sem ekki uppfyllir skilyrðin kastar rýrð á alla þá sem stunda sauðfjárrækt.

Landvernd vill ganga lengra í þingsályktunartillögunni og leggur til að nefndinni verði einnig falið að leita skýringa á því hvernig það kom til að Landgræðslunni var gert að votta landnotkun sem sjálfbæra, þrátt fyrir að stofnunin hefði tekið skýrt fram að ekki væri um sjálfbæra landnotkun að ræða í ákveðnum tilvikum. Þetta er hvorki traustvekjandi né fagleg stjórnsýsla og Alþingi ætti



hið minnsta að fá skýringar á því þegar svo óeðlilegum stjórnsýsluháttum er beitt. Landvernd leggur því til að við þingsályktunartillöguna verði bætt:

*„Þá verði nefndinni falið að kanna ástæður þess að Landgræðslunni var gert að votta landnotkun sem sjálfbæra þvert á faglega úttekt stofnunarinnar.“*

Stjórn Landverndar telur að almannafé hafi verið ráðstafað á skjön við lög og eðlilega stjórnsýsluhætti í gegnum landnýtingarþátt gæðastýringar í sauðfjárrækt og hefur sent ábendingu ásamt Náttúruverndarsamtökum Íslands til Ríkisendurskoðanda í 7. liðum um efnið (sjá viðhengt) sem ekki hefur verið svarað.

Hafa má samband við undirritaða vegna málsins með tölvupósti á tölvupóstfangið [audur@landvernd.is](mailto:audur@landvernd.is) eða í síma 8435370.

Virðingarfyllst,  
f.h. stjórnar Landverndar,

Auður Önnu Magnúsdóttir,  
framkvæmdastjóri.

Fylgiskjal: Ábending Landverndar og Náttúruverndarsamtaka Íslands til Ríkisendurskoðanda dags. 28. ágúst 2019



Skúli Eggertsson  
Ríkisendurskoðandi  
Bríetartún 7  
105 Reykjavík

sent með tölvupósti á: [skuli@rikisendurskodun.is](mailto:skuli@rikisendurskodun.is) og [postur@rikisendurskodun.is](mailto:postur@rikisendurskodun.is)

28. ágúst 2019

**Ábending vegna ráðstöfunar á almannafé í tengslum við gæðastýringu í sauðfjárrækt. Vafi leikur á að framkvæmdin standist lög og lögmæta stjórnýsluhætti.**

Erindi þetta varðar gæðastýringu í sauðfjárrækt. Sterkar líkur eru til að nokkur atriði er varðar framkvæmd reglugerðar um gæðastýrða sauðfjárframleiðslu séu ekki í samræmi við gildandi lög, reglugerðir eða góða stjórnýsluhætti. Reglugerðirnar sem vísað er til þessu sambandi eru: 1160/2013, 536/2015, 1166/2017, 511/2018 (sjá yfirlit á bls. 17 í riti Lbhí nr. 118 sem fylgir sem fylgiskjal).

**Aðdragandi.**

Á seinni hluta síðustu aldar var orðið ljóst að gríðarlegt jarðvegsrof og hrun vistkerfa hafði átt sér stað á Íslandi og að beit á illa förnum rofsvæðum, auðnum og hnignuðum vistkerfum samræmdist ekki skynsamlegum viðmiðum um sjálfbæra landnýtingu. Nákvæm kortlagning gróðurfars á afréttum landsins sýndi bága stöðu vistkerfanna og takmarkaða gróðurhulu. Á tíunda áratugnum unnu Rannsóknastofnun landbúnaðarins (RALA) og Landgræðslan að kortlagningu á jarðvegsrofi á landinu öllu, viðamiklu verki sem lokið var 1997. Niðurstöðurnar staðfestu bága stöðu vistkerfa, mikið jarðvegsrof og að aðgerða var þörf. Fyrir þá vinnu fékk Ólafur Arnalds, prófessor Landbúnaðarháskóla Íslands (Lbhí), umhverfisverðlaun Norðurlandaráðs.

Árið 2000 var gerður samningur um stuðningsgreiðslur til sauðfjárframleiðslu þar sem kveðið er á um að hluti stuðningsgreiðslna til bænda yrði bundin ákvæðum er varðar gæði lands, svokallaður landnýtingarþáttur í gæðastýringu í sauðfjárrækt. Þetta var gert til að mæta kröfum um bætta landnýtingu. Hluti greiðslna til sauðfjarbænda samkvæmt búvörusamningi er því háður skilyrðum sem sett eru fram í reglugerðum um gæðastýrða sauðfjárframleiðslu. Þar eru m.a. viðmið er varðar ástand lands og landnýtingu. Nú er komin töluverð reynsla af framkvæmd landnýtingarþáttar í gæðastýringunni og samtökin telja að margt hafi farið úrskeiðis við framkvæmdina.

Ljóst er að fjöldi framleiðenda stenst ekki viðmið sem sett eru um ástand lands samkvæmt reglugerðum en fá þó fullar greiðslur. Enn fremur voru alvarlegir stjórnýslulegir hnökrar á setningu þessara viðmiða og því hvernig staðið er að skilgreiningu á „sjálfbærri landnýtingu“. Jafnframt vekur það upp spurningar um eðlilega stjórnýslu hvernig Landgræðslan er fengin til að votta samkvæmt viðmiðum sem Landgræðslan, sem fagstofnun ríkisins á sviði



landnýtingar og ástandi lands, viðurkennir ekki og hefur mótmælt harðlega. Öll þessi atrið varða umsýslu með opinbera fjármuni og framkvæmd laga og reglugerða. Þess má geta að afurðartekjur bænda nema að meðaltali 9.606 kr, á hverja kind en opinberar greiðslur eru 13.504 á kind samkvæmt úttekt Bændasamtakanna (Bændablaðið 25 júlí, bls. 34). Því má segja að framleiðslan í heild sé að mestum hluta á kostnað þjóðarinnar.

Ítarleg úttekt á landnýtingarþætti gæðastýringar í sauðfjárrækt var gerð af Ólafi Arnalds, prófessor við (LbhÍ) sem birt var í riti LbhÍ nr. 118 (fylgiskjal). Úttekt Ólafs byggðist á gögnum sem fengin voru eftir úrskurð Úrskurðarnefndar um upplýsingamál nr. 747/2018. Ábending þessi byggir m.a. á þeim gögnum sem þar koma fram.

### Ábendingar.

Ábendingunum er skipt í 7 liði.

1. Framleiðendur fá greiðslur úr ríkissjóði þrátt fyrir að standast ekki viðmið sem kveðið er á um í reglugerð.
2. Setning viðmiðanna um landnýtingu var ekki með eðlilegum stjórnsýslulegum hætti.
3. Stjórnsýslustofnun (Landgræðslan) er fengin til að votta samkvæmt viðmiðum sem Landgræðslan þó viðurkennir ekki sem réttmæt viðmið.
4. Ákvörðun á „sjálfbærri landnýtingu“ fylgir ekki eðlilegum stjórnsýsluháttum og stenst hvorki faglega né lagalega skoðun
5. Skattgreiðendur og neytendur hafa verið blekkir til að trúá að öll framleiðslan geti talist standast eðlilegar kröfur um umhverfisvernd.
6. Framkvæmdin brýtur gegn lögum um landgræðslu (155/2018).
7. Framkvæmdin brýtur gegn lögum um náttúruvernd (60/2013).

1. Framleiðendur fá greiðslur úr ríkissjóði þrátt fyrir að standast ekki viðmið sem kveðið er á um í reglugerð. Almannafé er notað til að greiða aukalega fyrir gæðastýrða framleiðslu jafnvel þótt framleiðslan standist ekki þau viðmið sem sett eru, og eru jafnvel langt frá viðmiðunum og munu ekki standast þau á samningstíma eða á næstu áratugum. Fagstofnun þessa málaflokks, Landgræðslan, benti skýrt á vandkvæði á þessari framkvæmd, m.a. í bréfi frá 30. mars 2015. Í riti LbhÍ nr. 118, kafla 7.4 (bls. 70) kemur fram:

#### 7.4. Áætlanir samþykktar þótt vægustu markmið náist ekki

Einn alvarlegasti annmarki L-GST og einn sá umdeildasti (sbr. bréfaskrif Landgræðslunnar um þau mál sem lýst er í 6. kafla, t.d. kafla 6.3) er að landbótaáætlanir eru samþykktar þótt fullkomlega sé ljóst að landgæði muni ekki ná lágmarksviðmiðum á samningstímanum. Fyrir mörg svæðanna er einsýnt að þessi viðmið nást ekki á nokkrum áratugum eða öld(um) og jafnvel aldrei sé beit haldið til streitu.

Þessi staðreynd gjaldfellir lög, reglugerðir og framkvæmd gæðastýringarinnar — hún verður marklaus. Það er einmitt það sem Landgræðslan hefur varað við. Sjónarmið Landgræðslunnar eru t.d. ítrekuð í bréfi til Landbúnaðarráðuneytisins þann 30. mars 2015 (LR-59). Þar áréttar stofnunin að ekki sé hægt að votta land sem ekki nær viðmiðum: „Þó hefur stofnunin einnig bent á þau tilvik þar sem ástands-flokkun beitarrands nær ekki viðmiðum skv. viðauka 1 eða ekki er unnt að staðfesta að um sjálfbæra landnýtingu sé að ræða“. Vert er að birta aftur búi þessu bréfi Landgræðslunnar til áréttingar á því sem reifað er í þessum kafla:

*„.....Með því að Matvælastofnun myndi samþykkja landbótaáætlanir fyrir verst fögnu afreittina og framlengja gildistíma þeirra aftur og aftur væri farið gegn öllum faglegum forsendum og skilgreiningum á sjálfbærri landnýtingu. Það er fullkomlega fráleitt að reyna að telja neytendum hvað þú vísindafólki og öðrum sem þekka kröfur um sjálfbæra þróun og sjálfbæra landnýtingu, trú um að landnýting á verst fögnu afreittum landsins geti verið með sjálfbærum hætti“.*

Þessi niðurstaða Landgræðslu ríkisins stendur enn. Að síðustu er rétt að hafa það einnig í huga að viðmiðin fyrir L-GST eru allt of væg, sbr. umræðu í 4. kafla.

2. Setning viðmiðanna um landnýtingu var ekki með eðlilegum stjórnsýslulegum hætti. Fé af fjárlögum ríkisins er varið til framleiðslu sem stenst viðmið er varðar ástand lands samkvæmt reglugerð um gæðastýrða sauðfjárframleiðslu. En það stenst ekki eðlilega stjórnsýsla að landbúnaðarráðherra hafi sett viðmið sem fagstofnun ríkisins á þessu sviði (þá Landgræðsla ríkisins, nú Landgræðslan) hafnaði með skilmerkilegum hætti að standist eðlileg kröfur til slíkra viðmiða. Nánari umfjöllun er að finna í riti Lbhí nr. 118, kafla 6, m.a. höfnun Landgræðslunnar á framkvæmdinni er varðar landnýtingu.

3. Stjórnsýslustofnun (Landgræðslan) er fengin til að votta samkvæmt viðmiðum sem Landgræðslan þó viðurkennir ekki sem réttmæt viðmið. Eftir að Landgræðsla ríkisins (nú Landgræðslan) hafði hafnað þeim viðmiðum sem sett voru í reglugerð fyrir landnýtingarþátt gæðastýringar í sauðfjarrækt er stofnunin fengin til að votta hvort landnýting stenst viðmið sett af landbúnaðarráðuneyti, þvert á faglega skoðun stofnunarinnar. Slík stjórnsýsla getur engan veginn talist eðlileg. Sjá nánar í kafla 6 og einnig sérstaklega kafla 7.2.3. í riti Lbhí nr. 118. Þar er skilmerkilega rakið með tilvísun í bréfaskrif hvernig Landgræðslunni er gert að votta samkvæmt viðmiðum sem Landgræðslan telur að standist ekki fagleg sjónarmið.

4. Ákvörðun á „sjálfbærri landnýtingu“ fylgir ekki eðlilegum stjórnsýsluháttum og stenst hvorki faglega né lagalega skoðun. Sjálfbærni og sjálfbær landnotkun/landnýting („sustainable land management“) er meginhugtak í umhverfisstjórnsýslu á Íslandi sem og á alþjóðlegum vettvangi. Við framkvæmd búvörusamnings ákveður landbúnaðarráðherra samkvæmt reglugerð hvað telst *sjálfbær landnýting*. Það er gert jafnvel þótt málefni sjálfbærni hafi verið færð undir umhverfisstjórnsýslu með afgerandi hætti með forsetaúrskurði nr. 100/2012 í ágúst 2012, sem er áður en reglugerðir 1160/2013 og 536/2015 eru settar þar sem hugtakið er útfært af landbúnaðarráðherra. Núgildandi



forsetaúrskurður um skiptingu stjórnarmálefna nr. 119/2018 er samhljóða um þetta efni. Útfærslu landbúnaðarráðherra á hvað telst sjálfbær landnýting var mótmælt með skilmerkilegum hætti og *de facto* hafnað af Landgræðslu ríkisins (nú Landgræðslan), sem telst þó réttmætt fagstofnun stjórnáráðgjafarinnar (sbr. forsetaúrskurð) til að ákvarða sjálfbæra landnýtingu með atbeina umhverfisráðuneytis (bréf Landgræðslunnar frá apríl 2013 til umhverfisráðuneytis (LR 25, sjá kafla 6 í riti Lbhí nr. 118, þar sem fjallað er um mótmæli Landgræðslunnar á framkvæmd gæðastýringarinnar). Fagleg umfjöllun um „sjálfbæra landnýtingu“ - hvernig landbúnaðarráðherra hefur misnotað það hugtak með setningu reglugerða sem ganga gegn því sem segir í kafla 5.5. í riti Lbhí nr. 118. Með nýjum lögum um landgræðslu nr. 155/2018 var lögfest að umhverfisráðherra beri að setja þessi viðmið samkvæmt 11. gr. laganna. En landbótaáætlanir og greiðslur samkvæmt röngum skilgreiningum gætu að óbreyttu staðið til 2026. Þess skal getið að á hluta tímans sem þessar ákvarðanir voru teknar gegndi sami aðili starfi umhverfisráðherra og landbúnaðarráðherra.

5. Skattgreiðendur og neytendur hafa verið blekkir. Vara sem framleidd er með ósjálfbærum hætti er nú markaðssett sem „græn framleiðsla“ og vottuð af þar til bærum aðilum, Landgræðslunni sem það gerir tilneydd. Segja má að ríkisvaldið sé notað til að blekkja neytendur, með framkvæmd gæðastýringarinnar. Næg sönnun á þessu liggur fyrir í skrifum Landgræðslunnar (kafla 6 í riti Lbhí nr. 118); Landgræðslan telur framleiðsluna ekki standast eðlilegar kröfur um sjálfbæra landnýtingu á mörgum svæðum. Ekki verður hjá því komist að álykta að neytendur hafi verið blekkir og að sú blekking sé kostuð með almannafé og byggi á stjórnsýsluákvörðunum, sem ekki standast skoðun.

6. Brot á lögum um landgræðslu. Lög um landgræðslu (155/2018) kveða skýrt á um að það beri „...að vernda, endurheimta og bæta þær auðlindir þjóðarinnar sem fólgnar eru í gróðri og jarðvegi og tryggja sjálfbæra nýtingu lands“ (1.gr) og að „nýting lands taki mið af ástandi þess og stuðli að viðgangi vistkerfa“ (2.gr. a.). Enn fremur segir í 2.gr. c: „komast hjá spjöllum á gróðri og jarðvegi.“ Framkvæmd landnýtingarþáttar gæðastýringarinnar og fyrirliggjandi landbótaáætlanir (sjá 7. kafla í riti Lbhí nr. 118) eru klárlega ekki í samræmi við þessi ákvæði landgræðslulaga.

7. Brot á lögum um náttúruvernd. Í lögum um náttúruvernd (60/2013) er í markmiðum kveðið á um lögin „...eiga að tryggja eftir fönngum þróun náttúru á eigin forsendum..“ og „...einnig að stuðla að endurheimt raskaðra vistkerfa og auknu þoli íslenskra vistkerfa gegn náttúruhamförum og hnattrænum umhverfisbreytingum“. Landvernd og Náttúruverndarsamtök Íslands telja einsýnt að framkvæmd gæðastýringarinnar samkvæmt reglugerð landbúnaðarráðuneytis brýtur í bága við markmiðsákvæði ofangreindra laga, sbr. kafla 3.3 í riti Lbhí nr. 118.

Þá segir enn fremur í náttúruverndarlögum (60/2013): „Lögin miða jafnframt að vernd og sjálfbærri nýtingu auðlinda og annarra náttúrugæða.“ Ljóst er að framkvæmd gæðastýringarinnar brýtur í bága við þetta á kvæði á mörgum svæðum, sbr. umfjöllun undir liðum nr. 4 og 5 hér á undan.



Náttúruverndarlög (60/2013; 8. gr.) kveða á um að „Ákvarðanir stjórnvalda sem varða náttúruna skulu eins og kostur er byggjast á vísindalegri þekkingu á verndarstöðu og stofnstærð tegunda, útbreiðslu og verndarstöðu vistgerða og vistkerfa og jarðfræði landsins“. Framkvæmd landnýtingarþáttar gæðastýringar í sauðfjárrækt stenst ekki þessa lögbundnu kröfu. Úr því verður að bæta strax.

„Varúðarregla“ náttúruverndarlaga (60/2013; 9. gr.) er þverbrotin. Þar segir m.a. : „Ef hættu er á alvarlegum eða óafturkræfum náttúruspjöllum skal skorti á vísindalegri þekkingu ekki beitt til þess að fresta eða láta hjá líða að grípa til skilvirkra aðgerða sem geta komið í veg fyrir spjöllin eða dregið úr þeim.“ Í ljósi

- (i) kröftugra mótmæla Landgræðslunnar vegna setningu viðmiða um hvað teljist viðunandi ástand lands, sem stofnunin telur auk þess allt of veik (liður nr. 2 hér á undan),
- (ii) í ljósi rangtúlkunar landbúnaðarráðuneytis á hvað telst sjálfbær landnýting (liðir nr. 4 og 5),
- (iii) í ljósi þess að beitarþungi á sumum þessara svæða er langt umfram öll skynsamleg viðmiðunarmörk (kafli 7.5, bls. 71 í riti LbhÍ nr. 118), og
- (iv) að landnýtingin er langt frá því að standast viðmið á mörgum svæðum (liður 1)

er það mat Landverndar og Náttúruverndarsamtaka Íslands að framkvæmd gæðastýringar við sauðfjárrækt brjóti gegn 9. gr. Náttúruverndarlaga. Því verður að breyta strax.

## Lokaorð

Í ljósi þess sem hér hefur komið fram krefjast undirrituð samtök þess að landnýtingarþáttur gæðastýringarinnar verði felldur niður í núverandi mynd. Ennfremur, að réttmætum aðila (Landgræðslan, sbr. lög 155/2018) verði falið að semja nýjar reglur. Greiðslur samkvæmt gæðastýringarhluta samnings ríkis og bænda til þeirra framleiðenda sem ekki standast núverandi viðmið og munu ekki gera á samningstíma núverandi landbótaáætlana verður stöðvaðar. Slíkar greiðslur af almannafé standast ekki lög, reglur og kröfur um góða stjórnsýsluhætti. Rétt er að hafa í huga að flest þessara svæða eru þjóðlendur. Samtökin Landvernd og Náttúruverndarsamtök Íslands telja að líta þurfi til annarra landnýtingarkosta en beitar á þeim svæðum sem illa eru gróin, t.a.m. á gosbeltum landsins og á þeim svæðum sem standa hátt. Þar ætti vistheimt, kolefnisbinding og náttúruvernd að veita þyngst í samræmi gildandi lög og áætlanir stjórnvalda um að minnka losun kolefnis frá landi. Á slíkum svæðum eiga þröng sjónarmið sem einblína á beitarnýtingu ekki við. Þá er mikilvægt að efla þol vistkerfa gagnvart öskufalli og öðrum náttúruhamförum, sem er ekki er tekið tillit til í núverandi framkvæmd, enda þótt kveðið sé á um slíkt í 1. gr. náttúruverndarlaga.

Virðingarfyllt,

F.h. Landverndar  
Auður Önnu Magnúsdóttir  
framkvæmdastjóri

F.h. Náttúruverndarsamtaka Íslands  
Árni Finnsson  
formaður



Fylgiskjal: Rit LbhÍ nr. 118: Á röngunni. Alvarlegir hnökrar á framkvæmd landnýtingarpáttar gæðastýringar í sauðfjárrækt. (Ólafur Arnalds, 2019).

Samskonar ábending hefur verið send á umhverfis- og auðlindaráðherra og sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra.