



Alþingi  
Allsherjar- og menntamálanefnd.

ÁTVINNUVEGA- OG  
NÝSKÖPUNARRÁÐUNEYTIÐ

Skúlagötu 4 101 Reykjavík  
sími: 545 9700 postur@anr.is  
anr.is

Reykjavík 10. júní 2020  
Tilv.: ANR20010421/12.01.00

Efni: Ákvæði frumvarps á þskj. 1223 um breytingar á ákvæðum jarðalaga um landnotkun og landskipti og gerð leiðbeininga um flokkun ræktunarlands.

Í aðalskipulagi hvers sveitarfélags er sett stefna um hvar og hvernig þörfum landbúnaðarstarfsemi verði mætt. Auk þess gefst kostur á að fjalla um og afmarka einstaka landnotkunarreiti innan landbúnaðarsvæða og skilgreina nánar hvaða nýting er heimil eða stefnt að á viðkomandi svæði. Dæmi um slíka notkun gæti verið akuryrkja, túnrækt, beit, lífræn ræktun, skógrækt, verndun og endurheimt landgæða, þauleldi eða ferðaþjónusta í tengslum við búrekstur. Þannig segir t.a.m. í skipulagsreglugerð, að gera skuli grein fyrir ræktuðum svæðum, skógrækt og landgræðslu innan landbúnaðarsvæða. Þá skal koma fram í aðalskipulagi hvar eða við hvaða aðstæður skógrækt og landgræðsla er heimil, sem og stefna um endurheimt votlendis og umfjöllun ef fyrirhugað er að skerða votlendi vegna framkvæmda. Þá skal setja stefnu um hvaða atvinnustarfsemi önnur en hefðbundinn landbúnaður er heimil á bújörðum og viðmið um aðstæður og umfang.

Þegar gildandi jarðalög nr. 81/2004 voru sett árið 2004 unnu sveitarfélög að því að setja sér aðalskipulagsáætlanir í fyrsta sinn. Var af þeim sökum leitast við að samþætta ákvarðanir sem áður voru á hendi sveitarstjórna og jarðanefnda, um lausn á landi bújarða úr landbúnaðarnotum, við skipulagsáskvarðanir í dreifbýli. Með 5. gr. laganna er mælt fyrir um að ekki megi taka „land sem skipulagt er sem landbúnaðarsvæði eða land sem nýtanlegt er eða nýtt til landbúnaðar, þ.m.t. afrétti, og hvort heldur er þjóðlenda eða eignarland,“ „til annarra nota“, nema heimild sé til þess í lögum, sbr. 6. gr. sömu laga.

Tillögur að breytingum á skipulagi lands í dreifbýli, sem fela í sér að land er fært úr landnotkunarflokknum landbúnaður yfir í aðra landnotkunarflokk, t.d. þéttbýli eða iðnaðarsvæði, ber undir ráðuneytið til staðfestingar, sbr. 6. gr. jarðalaga. Ráðuneytið hefur litlar athugasemdir getað gert við þessar tillögur og í framkvæmdinni hafa nær allar beiðnir sem borist hafa um samþykki fyrir skipulagsbreytingum verið samþykktar án athugasemda. Hjá því verður ekki litið að sveitarstjórnir hafa alla jafna mun betri forsendur til að leggja mat á áhrif breyttrar landnotkunar heldur en ráðuneytið.

Öðru hverju hefur komið til umræðu hvernig styrkja megi stjórnsýslu á þessu sviði. Árið 2010 gaf ráðuneytið út skýrslu um notkun og varðveislu ræktanlegs lands. Í skýrslunni var lagt til að mörkuð yrði stefna á landsvísi um skipulagningu landbúnaðarlands, sem sveitarstjórnir geti stuðst við samhliða aðalskipulagsgerð. Fram kom að Skipulagsstofnun hefði lengi talið þörf á því að skoða yrði heildstætt yfir landið hvernig tekið væri á stefnumörkun varðandi landnotkun á

landbúnaðarsvæðum í aðalskipulagsáætlunum og voru tekin dæmi úr tveimur sveitarfélögum um skipulagsskilyrði fyrir landbúnaðarsvæði. Voru þessar tillögur til nokkurrar skoðunar á næstu árum og árið 2015 voru gerðar breytingar á jarðalögunum sem fela í sér að sveitarfélag, sem ber upp beiðni til ráðherra um breytta landnotkun, er skylt að:

... annars vegar taka mið af flokkun landbúnaðarlands í aðalskipulagi og hins vegar stefnu stjórnvalda um flokkun landbúnaðarlands. Liggja flokkun landbúnaðarlands ekki fyrir skal sveitarfélag óska eftir umsögn ráðunautar um viðkomandi land þar sem leggja skal mat á stærð lands, staðsetningu lands, ræktunarskilyrði, ræktun sem þegar er þar stunduð eða er fyrirhuguð og hvort breyting á landnotkun hafi áhrif á aðliggjandi landbúnaðarsvæði. Beiðni sveitarfélaga skal berast ráðherra skriflega, ásamt skipulagstillögu og nauðsynlegum gögnum.

Af skýringum frumvarpi því sem varð að þessum lögum mátti skilja að horft væri til þess að ráðherra mundi í framhaldi taka að beita nánara efnislegu mati um hvort hann samþykkti tillögur um breytta landnotkun hverju sinni. Það gekk þó ekki eftir. Hefur lengi verið talin þörf á frekari endurskoðun þessara lagaákvæða.

Núverandi landsskipulagsstefna var samþykkt 2016 en eitt af markmiðum hennar er sjálfbær nýting landbúnaðarlands þannig að skipulag landnotkunar stuðli að möguleikum á fjölbreyttri og hagkvæmri nýtingu landbúnaðarlands í sátt við umhverfið. Í aðgerðum eða leiðum sem fylgja þessu markmiði er mælt er fyrir um flokkun landbúnaðarlands. Þá er kveðið á um að landi sem hentar vel til ræktunar verði almennt ekki ráðstafað til annarra nota með óafturkræfum hætti. Flokkun landbúnaðarlands, landslagsgreining og vistgerðaflokkun verði lögð til grundvallar skipulagsákvörðunum um landbúnaðarland. Gerði landsskipulagsstefnan ráð fyrir að umhverfis- og auðlindaráðuneytið stæði fyrir gerð leiðbeininga um flokkun landbúnaðarlands í samstarfi við hlutaðeigandi stofnanir og samtök.

Í tengslum við endurskoðun löggjafar um fasteignamál og jarðir, undir forustu forsætisráðuneytis í tíð núverandi ríkisstjórnar, komu umrædd ákvæði jarðalaga um landnotkun fljótlega til umræðu. Sama gilti þegar undirbúningur hófst að samningu umrædds frumvarps á þingskjali 1223 síðastliðið haust.

Um líkt leyti gerðist að ráðuneytið kynnti drög að reglugerð um vernd landbúnaðarlands (landskipti, lausn úr landbúnaðarnotum og flokkun landbúnaðarlands m.t.t. ræktunar) á samráðsvef Stjórnarráðsins. Voru reglugerðardrögin til kynningar þar frá 14. febrúar til 13. mars 2020 (mál nr. 39/2020). Var með henni gerð tillaga um viðmið sem nýta mætti við mat á því hvort heimila skyldi að land yrði með skipulagsáætlun fært úr landnotkunarflokknum landbúnaðarsvæði (leyst úr landbúnaðarnotum) til annarrar notkunar eða hvort staðfesta skyldi landskipti. Auk þess voru gerðar tillögur að leiðbeiningum til sveitarfélaga um flokkun landbúnaðarlands eftir ræktunareiginleikum. Alls bárust sjö umsagnir um reglugerðina, m.a. frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Bændasamtökum Íslands og Skógræktinni. Í framhaldi voru haldnir gagnlegir samráðsfundir.

Það var vegna vinnu að þessari reglugerð að lagt var til með 15. gr. frumvarpsins að við 55. gr. jarðalaga mundu bætast svohljóðandi fyrirmæli: *Ráðherra gefur út reglugerð um vernd landbúnaðarlands þar sem greind verði þau sjónarmið sem sveitarstjórn og eftir atvikum landeiganda er skylt að greina, lýsa og meta, með tilliti til áhrifa á landbúnað, við gerð beiðni um lausn lands úr landbúnaðarnotum, landskipti og sameiningu lands skv. II. og IV. kafla þessara laga. Skal reglugerð þessi einnig hafa að geyma viðmiðanir um hvernig skuli flokka landbúnaðarland, sbr. 4. mgr. 6. gr.* Ákvæði þessa efnis er að finna í 15. gr. frumvarpsins.

Í ljósi framkominna athugasemda og viðræðna við hagsmunaaðila hefur verið fallið frá því að gefa út reglugerðina. Ráðuneytið útilokar ekki að einhverra leiðbeininga um stjórnarframkvæmd á þessu sviði geti verið þörf sem móta mætti á grunni reglugerðardragna, en telur rétt að horfa fremur til heilðrænni endurskoðunar ákvæða um landnotkun og landskipti. Stefnt er að því að slíkar tillögur komi fram á 151. löggjafarþingi. Verði þar ekki síst horft til þess hvernig flétta megi betur sjónarmið

um vernd landbúnaðarlegra hagsmuna inn í ferli skipulagsgerðar.

Ákveðið hefur verið óháð þessu að halda áfram að móta leiðbeiningar um flokkun landbúnaðarlands í samráði við m.a. Skipulagsstofnun, umhverfis- og auðlindaráðuneytið og Landbúnaðarháskóla Íslands. Er nú gert ráð fyrir því að lokadrög að slíkum leiðbeiningum geti legið fyrir seint í haust. Það auðveldar þá vinnu að nokkur sveitarfélög hafa þegar látið flokka landbúnaðarland sitt í tengslum við gerð aðalskipulags með aðstoð ráðgjafarstofa og var litið til þeirrar flokkunar hvað varðar flokkun á ræktanlegu landi (dæmi eru m.a. frá Eyja- og Miklaholtshreppi, Flóahreppi, Kjósahreppi og Rangárþingi Eystra). Auk þess var byggt á vinnu sérfræðinga Landbúnaðarháskóla Íslands og greinargerðar sem unnin var um gott akuryrkjuland og lögð fram á Búnaðarþingi 2011.

Samkvæmt drögunum sem kynnt voru með reglugerðinni var gert ráð fyrir því að landbúnaðarland yrði flokkað í fjóra flokka. Flokkar 1, 2 og 3 snúa að eiginleikum lands til ræktunar, og enn fremur hvort land gæti hentað til akuryrkju þótt fleiri þættir komi þar til s.s. nálægð kaldsjávar og vindánauð auk hæðar yfir sjávarmáli. Land sem ekki er talið fallið til ræktunar fer í flokk 4. Þar sem landbúnaðarland hefur enn ekki verið afmarkað með samræmdum hætti á landsvísu er gert ráð fyrir því í tillögunum að sérhvert sveitarfélag flokki allt það land innan sveitarfélagsins sem skilgreint er sem landbúnaðarsvæði í aðalskipulagi samkvæmt ofangreindri flokkun.

Algengur mælikvarði aðalskipulagsuppráttar er 1:50.000 og er í ljósi þess, og þeirra gagna sem tiltæk eru, ekki ætlast til að flokkunin nái til finni reita en sem nemur 5 ha. Undantekning á þessu gildir um svæði sem njóta sérstakrar verndar, því taka verður tillit til þeirra við ákvarðanir um landnotkun. Þannig má nefna votlendi sem er 2 ha eða stærra, en óheimilt er að raska því nema með sérstöku leyfi, og náttúruskóga sem eru 0,5 ha eða stærri.

Samandregið hefur ráðuneytið ekki lengur í hyggju að gefa út reglugerð um vernd landbúnaðarlands í átt til þess sem gert er ráð fyrir í 15. gr. frumvarpsins (sem og 7. gr. og b-lið 9. gr.) en telur rétt starfa með öðrum hætti að málefnum. Þó þykir rétt að mæla fyrir um heimild til að gefa út leiðbeiningar um stjórnarframkvæmd á þessu sviði, en þar væri m.a. hægt að setja leiðbeiningar um hvernig flokka skuli landbúnaðarland eftir eiginleikum til jarðræktar, sem getur stutt við skipulagsgerð á landbúnaðarsvæðum. Af þessum sökum er lagt til, að höfðu samráði við forsætisráðuneyti, að svolátandi breytingar verði gerðar á frumvarpi á þingskjali 1223:

- 7. gr. falli í brott í heild.
- B-liður 9. gr. falli brott.
- 15. gr. hljóði svo:  
Ráðherra er heimilt að gefa út leiðbeiningar um framkvæmd ákvæða þessara laga um landnotkun, landskipti o.fl. Auk þess er ráðherra heimilt að gefa út leiðbeiningar um hvernig skuli flokka landbúnaðarland í aðalskipulagi. Leiðbeiningar þessar skulu unnar í samvinnu við yfirvöld skipulagsmála.

Fyrir hönd sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra

Kristján Skarphéðinsson

Arnór Snæbjörnsson