

Skýrsla nefndar um landnotkun

- Athugun á notkun og varðveislu ræktanlegs lands -



Til sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra
Febrúar 2010

Reykjavík, 16. febrúar 2010

Hr. Jón Bjarnason, sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra
Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti
Skúlagötu 4
Reykjavík

Nefnd um athugun á notkun og varðveislu ræktanlegs lands á Íslandi, sem skipuð var með
bréfum sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra dags. 29. desember 2008, hefur lokið störfum.

Nefndarmenn hafa orðið sammála um niðurstöður og tillögur. Með bréfi þessu fylgir skýrsla
nefndarinnar.

Virðingarfyllst,



Þóroldur Halldórsson, formaður



Drífa Hjartardóttir



Eiríkur Blöndal



Jón Geir Pétursson



Ólafur Eggertsson



Arnór Snæbjörnsson, ritari

Forsíðumynd: Frá Þorvaldseyri undir Eyjafjöllum, 15. desember 2009. Stúlkan á myndinni er Guðný Ósk
Atladóttir. Mynd: Ólafur Eggertsson.

Svo skal vitnað til skýrslunnar: Arnór Snæbjörnsson, Drífa Hjartardóttir, Eiríkur Blöndal, Jón Geir Pétursson,
Ólafur Eggertsson og Þóroldur Halldórsson: *Skýrsla nefndar um landnotkun. Athugun á notkun og varðveislu
ræktanlegs lands.* Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið. Reykjavík 2010.

Efnisyfirlit:

1. Inngangur	3
2. Fæðuöryggi	5
2.1. Hvað er fæðuöryggi?	5
2.2. Fæðuöryggi heimsins.....	6
2.3. Fæðuöryggi á Íslandi	8
2.4. Athugun nefndarinnar	13
3. Ræktanlegt og ræktað land á Íslandi	13
3.1. Flatarmál ræktanlegs lands	13
3.2. Flatarmál ræktaðs lands	18
3.3. Jarðvegur og jarðvegsvernd.....	18
3.4. Athugun nefndarinnar	19
4. Nýting á ræktanlegu landi	21
4.1. Túnrækt og garðrækt.....	21
4.2. Akuryrkja.....	23
4.3. Framleiðsla iðnjurta	25
4.4. Skógrækt	26
4.5. Umhverfisvernd	27
4.6. Náttúruvernd	29
4.7. Fornminjavernd.....	30
4.8. Endurheimt votlendis.....	30
4.9. Byggðarþróun og landnotkun	31
4.10. Aukin frístundanot jarða	36
4.11. Vegalagning	41
4.12. Athugun nefndarinnar	41
5. Skipulags- og jarðalöggjöf	42
5.1. Skipulagslög og skipulagsáætlanir.....	42
5.1.1. Almenn um skipulag.....	42
5.1.2. Dæmi úr skipulagsáætlunum.....	43
5.2. Jarða- og ábúðarlög.....	46
5.2.1. Jarða- og ábúðarlög frá 1976	46
5.2.2. Jarðalög nr. 81/2004.....	48
5.2.3. Ábúðarlög nr. 80/2004.....	52
5.3. Athugun nefndarinnar	52
6. Jarðalöggjöf í Noregi, Danmörku og Færeyjum	53
6.1. Noregur	53
6.1.1. Norska stjórnarskráin	54
6.1.2. Jarðalög (n. „jordlova“)	55
6.1.3. Leyfislögin (n. „konesjonsloven“) og óðalslögin (n. „odelslov“)......	59
6.2. Danmörk	61
6.2.1. Landbúnaðarlögin (d. Lov om landbrugsejendomme).....	61
6.3. Færeyjar	65
6.4. Athugun nefndarinnar	66
7. Niðurstöður og tillögur	67
8. Heimildaskrá	69

1. Inngangur

Með bréfum dags. 29. desember 2008 skipaði sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra nefnd fimm manna til að meta hvort þörf væri á því að endurskoða ákvæði laga í þeim tilgangi að tryggja betur en nú er, að land sem nýtanlegt er til matvælaframleiðslu verði eigi tekið til annarra nota með varanlegum hætti. Formaður nefndarinnar var Þórólfur Halldórsson, skipaður án tilnefningar. Aðrir nefndarmenn voru þau Drífa Hjartardóttir, skipuð án tilnefningar, Eiríkur Blöndal, tilnefndur af Bændasamtökum Íslands, Jón Geir Pétursson, tilnefndur af umhverfisráðherra og Ólafur Eggertsson, tilnefndur af Sambandi íslenskra sveitarfélaga. Ritari nefndarinnar, og meginhöfundur að almennu efni skýrslunnar, var Arnór Snæbjörnsson í sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti.¹

Í skipunarbréfi nefndarinnar sagði:

Aðdragandi þess að ákveðið var að skipa þessa nefnd er að á síðustu árum hefur risið nokkur umræða í þjóðfélaginu um hvort tíðari skipti á landi bújarða í smærri lendur, dreift eignarhald jarða og breytt landnýting s.s. til frístundanota eða skógræktar kynni að ógna fæðuöryggi þjóðarinnar í framtíðinni og þeim möguleikum sem Íslendingar hafa til að nýta land sitt á hagkvæman og arðberandi hátt til margvíslegrar verðmætasköpunar í landbúnaði. M.a. beindi búnaðarþing 2008 þeirri áskorun til ráðherra að hann skipi starfshóp sem hafi að hlutverki að finna leiðir til að tryggja varðveislu góðs ræktarlands til framtíðar. Einnig skal vísað til áætlunar landbúnaðarráðuneytisins um einföldun regluverks og stjórnáslu frá september 2007 þar sem fram koma þau áform ráðuneytisins að endurskoða ákvæði jarðalaga um lögbyli, um landskipti og um lausn úr landbúnaðarnotum, með það að markmiði að koma á eðlilegu jafnvægi milli löggjafar og framkvæmdar um leið og stjórnáslu verði gerð einfaldari og gagnsærri.

Nefndin tók til starfa 12. janúar 2009 og hélt alls 26 fundi. Nefndin leitaði víða sjónarmiða, bæði munnlegra og skriflegra.

Á fundi hennar komu aðilar frá m.a. Borgarbyggð, búnaðarsamböndum, Háskólanum í Reykjavík, Landbúnaðarháskóla Íslands, landshlutaverkefnum í skógrækt, Landgræðslu ríkisins, Landssamtökum landeigenda, Rannsóknarstöð Skógræktar ríkisins að Mógilsá, Náttúrufræðistofnun, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Skipulagsstofnun og Umhverfisstofnun. Þá komu sérfróðir einstaklingar á fund nefndarinnar. Sérstaklega ber að þakka ábendingar frá þeim Áslaugu Helgadóttur, Jónatani Hermannssyni og Ólafi Arnalds hjá Landbúnaðarháskóla Íslands, Jóni Birgi Jónssyni formanni nefndar um langtímastefnumótun landshlutaverkefna í skógrækt, Borgari Bragasyni, Ernu Bjarnadóttur, Ólafi Dýrmundssyni og Óttari Geirssyni hjá Bændasamtökum Íslands, Kolbeini Árnasyni hjá Landmælingum Íslands og Sveini Runólfssyni hjá Landgræðslu ríkisins.

Í 2. kafla þessarar skýrslu er fjallað um fæðuöryggi í heiminum og sérstaklega á Íslandi. Gerð er grein fyrir landbúnaðarframleiðslunni, þróun hennar og þýðingu í neyslu þjóðarinnar.

Í 3. kafla er tekið til athugunar hversu mikið er til af ræktuðu og ræktanlegu landi á Íslandi. Þar er greint frá rannsóknum um gróðurfar landsins, stærð ræktunarlands og helstu eiginleikum jarðvegsins. Fram kemur að gott ræktunarland hér á landi sé um 600 þús. ha ef ekki er tekið tillit til ýmissa skuldbindinga og annarrar framtíðarnotkunar. Af því eru um 120 þús. ha þegar ræktaðir.

¹ Til vara voru skipuð í nefndina Arnór Snæbjörnsson og Björn Friðrik Brynjólfsson í sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti, Danfríður Skarphéðinsdóttir í umhverfisráðuneyti, Margrét Sigurðardóttur, tilnefnd af Sambandi íslenskra sveitarfélaga og Sigurbjartur Pálsson, tilnefndur af Bændasamtökum Íslands. Varamenn voru upplýstir um nefndarstarfið, sátu fundi í forföllum aðalmanna og settu fram athugasemdir.

Í 4. kafla er skoðað hvort ráðstöfun og nýting á ræktunarlandi hafi til hliðsjónar stefnu um sjálfbæra þróun. Fjallað er um framkvæmdir sem fela í sér varanlega ráðstöfun á ræktunarlandi eða ráðstöfun til langs tíma. Sérstaklega er fjallað um lög sem varða fornminjavernd, náttúruvernd og umhverfisvernd. Þá er fjallað um áhrif af endurheimt votlendis, skógrækt og breytta landnotkun vegna frístundanota og frístundabyggða.

Í 5. kafla er fjallað um skipulagslög og skipulagsáætlanir og leitt í ljós með samanburði á skipulagsáætlunum tveggja sveitarfélaga að ólíkar reglur geta gilt milli sveitarfélaga þegar kemur að framkvæmdum sem fela í sér ráðstöfun á góðu ræktunarlandi. Þar er síðan fjallað um jarða- og ábúðarlög og framkvæmd þeirra.

Í 6. kafla er fjallað um jarðalöggjöf í Noregi, Danmörku og Færeyjum, en á öllum Norðurlöndum eru í gildi annars vegar „jarðalög“ sem fjalla um nýtingu og varðveislu landbúnaðarlands og hins vegar „eignarráðalög“ sem fjalla um ráðstöfun jarðanna. Leitt er í ljós að verulega mikill munur er á löggjöf þessara landa miðað við löggjöf Íslendinga.

Að endingu eru í 7. kafla settar fram ályktanir og tillögur nefndarinnar, sem byggja á efni hinna fyrri kafla.



Kornrækt á Rangárvöllum.
Mynd: Ólafur Eggertsson.

2. Fæðuöryggi

2.1. Hvað er fæðuöryggi?

Árið 1996 stóð Matvæla- og landbúnaðarstofnun Sameinuðu þjóðanna (FAO) að ríkjaþingi um fæðuöryggi (e. World Food Summit). Þar var samþykkt svonefnd Rómaryfirlýsing sem hefur m.a. að geyma hugtaksskilgreiningu á *fæðuöryggi*.

Þar segir að *fæðuöryggi sé til staðar þegar allir menn, á öllum tímum, hafa raunverulegan og efnahagslegan aðgang að nægum, heilnæmum og næringarríkum mat sem fullnægir þörfum þeirra til að lifa virku og heilsusamlegu lífi*. Þessu markmiði verði náð með skipulagningu á öllum stigum. Hver þjóð verði að gera áætlun á grundvelli möguleika sinna til að ná eigin markmiðum um fæðuöryggi, og vinna um leið með öðrum þjóðum, svæðisbundið og á alþjóðavísu, við að skipuleggja sameiginlegar aðgerðir til að leysa úr viðfangsefnum sem ógna fæðuöryggi á heimsvísu.²

Fæðuöryggi má afmarka þannig að samanlagt verði framleiðsla og birgðastaða í heiminum, á hverju ári, að vera svo mikil umfram nauðsynlega neyslu sem nemur því sem talið er viðunandi að virtri hættu á því að framleiðsla bresti. Fæðuöryggi þjóðar styðst við sömu nálgun en þó verður að draga inn í þá mynd möguleika hennar á innflutningi matvæla og matargjöfum erlendis frá. Af því leiðir að ríkar þjóðir eiga eðlilega síður á hættu að líða matarskort enda geta þær keppt um kaup á matvöru á alþjóðlegum markaði.

Þótt fæðuöryggi megi skilgreina fyrir allan heiminn eða einstök ríki þá snýr það í grunninn að einstaklingum og möguleika þeirra til að framleiða og/eða kaupa fæðu. Þannig er talið mikilvægt að fátækt fólki hafi tækifæri til að afla tekna um leið og innlend matvælaframleiðsla er tryggð, eða innflutningur á matvælum er gerður greiðari. Þannig er tæplega mögulegt að tryggja fæðuöryggi með innflutningi, til lengri tíma lítið, í ríkjum þar sem útflutningstekjur eru takmarkaðir, enda kunna ríki að reisa sér með því hurðarás um öxl, með auknum erlendum skuldum.³

Önnur nálgun á fæðuöryggi tengist heilnæmi matvæla, þ.e. matvælaöryggi t.d. ef líffræðileg eða manngerð áföll koma upp (s.s. Tjernobyl slysið).⁴ Talið er að áhætta minnki á því að fæðuöryggi raskist við slík áföll ef framleiðslugeta er dreifð um allan hnöttinn. Þrátt fyrir að efnuð ríki ættu hægar með að kaupa matvæli við slíkar kringumstæður munu siðferðileg sjónarmið, eigi að síður, geta leitt til þess að ríki yrðu að takast saman á við slíkan vanda.

Margir telja að sjónarmið um fæðuöryggi geti ekki réttlætt hindranir í viðskiptum með landbúnaðarvörur s.s. tolla og niðurgreiðslur enda hafi slíkar takmarkanir neikvæð áhrif á kaupgetu og fæðuöryggi í löndum, m.a. mörgum þróunarlöndum, sem að öðru leyti hafa ákjósanleg skilyrði til framleiðslu matvæla. Engu að síður er talið eðlilegt að ríki haldi a.m.k.

² Þessi hluti yfirlýsingarinnar hljóðar svo á ensku: „Food security exists when all people, at all times, have physical and economic access to sufficient, safe and nutritious food to meet their dietary needs and food preferences for an active and healthy life. In this regard, concerted action at all levels is required. Each nation must adopt a strategy consistent with its resources and capacities to achieve its individual goals and, at the same time, cooperate regionally and internationally in order to organize collective solutions to global issues of food security.“ www.fao.org. Árið 2002 voru markmið ráðstefnunnar frá 1996 tekin til nokkurrar endurskoðunar. Þá var sett á fót verkefnið Alþjóðleg samstaða gegn hungri (e. International Alliance Against Hunger) www.iaahp.net.

³ *FAO papers on selected issues*, bls. 1-3. (2002)

⁴ Ekki mun óalgengt að hugtaki *fæðuöryggi* (e. food security) sé ruglað saman við hugtakið *matvælaöryggi* (e. food safety) enda eru hugtökin til þess að gera ný í opinberri umræðu á Íslandi. Með matvælaöryggi er átt við markmið um að tryggja að matvæli séu ekki menguð hættulegum örverum eða efnasamböndum eða geti með öðrum hætti haft áhrif á heilsu manna eða dýra. Sjá t.d. Jón Gíslason: „Er munur á matvælaöryggi og fæðuöryggi“, bls. 21. (2009).

í möguleika til að fæða íbúa sína verði stóráföll í heiminum. Þar hefur einkum þýðingu að fyrir hendi sé ræktunarland, framleiðslutæki og verkþekking.⁵

Í viðræðum á vettvangi alþjóðaviðskiptastofnunarinnar (WTO) hafa mörg ríki, m.a. Suður-Kórea og Indland, lagt áherslu á að tryggja verði fæðuöryggi um leið og viðskiptahindrunum er rutt úr vegi. Áhersla er lögð á að frelsi í viðskiptum geti ekki tryggt traustan aðgang að ódýrum mat við allar aðstæður. Þrýstingur er í viðræðunum um að gera verði ráð fyrir fæðuöryggi þjóða. Á hinn bóginn leggja margir vara við að slík sjónarmið verði notuð sem réttlætning á ráðstöfunum sem í eðli sínu eru viðskiptahindranir.⁶

2.2. Fæðuöryggi heimsins

Á síðustu árum hefur aukinn þungi verið í umfjöllun um fæðuöryggi, m.a. vegna hækkunar á verði matvæla og þess að ýmsar viðsjár eru taldar steðja að matvælaframleiðslu í heiminum til framtíðar lítið.

Á Vesturlöndum hafa neytendur orðið varir við breytt verðlag á matvöru. Til að mynda hækkaði verð á bandarísku hveiti um 120% á tímabilinu frá ágúst 2005 til ágúst 2008, en þá lækkaði það að nýju.⁷ Í hagspá OECD og FAO um landbúnaðarmál fyrir árið 2009 segir að verð á landbúnaðarvöru sé hátt þótt það hafi raunar lækkað verulega, vegna lækkunar olíuverðs, frá því sem það var hæst árin 2007-8. Á næstu 10 árum er því spáð að verðlag verði það sama eða hærra en það var á áratugnum fyrir hæstu tölur á tímabilinu 2007-8. Meðalverð uppskeru verði 10-20% hærra að raunvirði miðað við tímabilið 1997-2006, á meðan reiknað er með að raunverð á jurtaolíum verði rúmlega 30% hærra. Af ýmsum ástæðum er mikil óvissa sögð vera um þessar spár.⁸

Í nýlegri breskri skýrslu frá Chatham House er því haldið fram að hærra matvælaverð sé komið til að vera og bent á ýmsar vísbendingar í því efni.⁹

Hvað varðar eftirspurn eftir matvælum benda skýrsluhöfundar á tvennt. Annars vegar að fólksfjölgun hefur verið geysimikil á síðustu áratugum og þótt hægt hafi á henni sé útlit fyrir að enn muni fólki fjölga mikið. Talið er að íbúar heimsins verði um 9 milljarðar árið 2050. Í öðru lagi hafa neysluvenjur víða tekið breytingum í ríkjum með bættan efnahag. Meira er neytt af búfjárafurðum s.s. kjötmeti og mjólkurafurðum í stað t.d. kornmetis og hrísgrjóna (e. nutrition transition). Þessu fylgir verri hirða um matvæli og offeiti. Samkvæmt nýlegri skýrslu OECD og FAO sem byggir á langtímaspám um fólksfjölda og tekjur, þarf hnattræn landbúnaðarframleiðsla að aukast um 40% árið 2030 og um 70% árið 2050, miðað við það sem var 2005-2007, svo að neysluþörfinni verði mætt.¹⁰

Hvað varðar framleiðslu eða framboð matvæla er bent á fimm atriði. Í fyrsta lagi er bent almennt á orkumál. Orkukostnaður hefur hækkað sem leiðir til hækkunar á kostnaði við framleiðslu og flutning matvæla. Þá eru blikur um að í framtíðinni verði aukin áhersla á ræktun „iðnjurta“ til eldsneytisframleiðslu (e. biofuel). Með því getur skapast aukin eftirspurn eftir aðgangi að ræktunarlandi, sem þrengt getur að landi til matvælaframleiðslu.

Í öðru lagi er bent á framboð á ræktunarlandi. Heildarstærð ræktaðs lands í heiminum jókst smám saman um 10,4% á tímabilinu frá 1965-2005. Hin öra fólksfjölgun í heiminum merkir

⁵ Rolf Brunstad o.fl: „Multifunctionally of agriculture“, bls. 471. (2005).

⁶ John C. Beghin o.fl: „Food Security and Agricultural Protection in South Korea“, bls. 618-620. (2003).

⁷ *Food futures: Rethinking UK Strategy*, bls. 8-18. (2009)

⁸ OECD-FAO Agricultural Outlook 2009.

⁹ *Food futures: Rethinking UK Strategy*, bls. 8-18. (2009)

¹⁰ OECD-FAO Agricultural Outlook 2009.

að sífellt fleiri eru um hvern hektara ræktaðs lands. Árið 1960 voru um 1,45 ha af ræktuðu landi á hvern jarðarbúa. Árið 2003 voru áætlaðir einungis 0,78 ha á hvern og einn. Þessi þróun hefur leitt af örum framförum í akuryrkju og búfjárrækt. Nú virðist hins vegar sem mjög hafi hægt á þeirri þróun. Um leið er aðgengi að nýju landi til ræktunar víða takmarkað. Algengara mun nú vera að tekið sé til ræktunar land sem aðeins er sáemilegt til þeirra nota, er fjarri mörkuðum eða í löndum sem búa við laka innviði eða pólitískan óstöðugleika. Á sama tíma gætir mjög víða jarðvegseyðingar og hnignunar á gæðum jarðvegs. Þar valda þættir eins og saltmengun, uppblástur, efnamengun (úr áburði), iðnaðarmengun og ánauð sjávar og vatna. Áhyggjur af þessari þróun má merkja í því að Kína og önnur efnuð ríki festa nú í auknum mæli kaup á ræktunarlandi í ríkjum eins og Súdan, Eþíópíu, Kasakstan og jafnvel Úkraínu, í því skyni að treysta fæðuöryggi þegna sinna.

Í þriðja lagi eru víða miklar viðsjár um nægilegt og sjálfbært aðgengi að vatni til landbúnaðarframleiðslu, ekki síst í fjölsetnum löndum eins og Kína og Indlandi. Til þess að framleiða eitt kíló af nautakjöti þarf 15 rúmmetra af vatni, ef naut er alið á korni. Til þess að rækta eitt kíló af korni þarf 0,4-3 rúmmetra af vatni. Talið er að alls 54% af ferskvatnsframboði heimsins sé nú hagnýtt og að árið 2025 geti það hlutfall hafa risið í um 90%.

Í fjórða lagi er álitid að loftslagsbreytingar séu líklegar til að hafa veruleg neikvæð áhrif á landbúnaðarframleiðslu með breytingum á veðurfari, loftslagi og hita. Þær geta m.a. leitt af sér hjöðnun jökla sem hefur þýðingu fyrir sumar af stærstu og mikilvægustu ám heimsins, t.d. Ganges og Gulá, sem eru lífæðar stórra samfélaga.

Í fimmta lagi hefur þeim sem starfa við landbúnað fækkað að tiltölu við þá sem búa í borgum. Álag á bændur og landbúnaðarverkafólk hefur aukist. Stór hluti þessa fólks býr við lök líf skjör, einkum í þriðja heiminum. Kjarabætur munu leiða til verðhækkana. Fækki enn í hópi þeirra sem yrkja landið getur það haft alvarleg áhrif á framleiðsluöryggi.¹¹

Með hækkun matvælaaverðs fjölgar þeim hratt sem lifa við hungur, einkum í löndum sem eru með bága innviði eða lakan efnahag og treysta í miklum mæli á innflutning matvæla. Í sumum ríkjum ver fólki mjög stórum hluta tekna sinna til að kaupa mat. Þá takmarkast möguleikar til að veita matvælaaðstoð helst við verðlag á matvælum. Svo er komið að meira en milljarður manna, eða sjötti hver íbúi jarðarinnar, lifir við hungur og fátækt.¹² Í ljósi alls þessa er ekki að undra þótt almennt sé talið að eitt helsta viðfangsefni 21. aldar verði að tryggja fæðuöryggi íbúa heimsbyggðarinnar.



Á þinginu World Summit on Food Security í Róm hinn 16. nóvember 2009 sagði Ban Ki-moon aðalritari Sameinuðu Þjóðanna að núverandi þrengingar í framleiðslu matvæla (e. current food crisis) væru aðvörun til framtíðar litið (e. „a wake-up call for tomorrow“). Einnig sagði hann að ekki geti verið um fæðuöryggi að ræða nema með loftslagsöryggi (e. climate security).

www.fao.org

¹¹ Í þessari umfjöllun er byggt á *Food futures: Rethinking UK Strategy*, bls. 8-18. (2009) Þar er vísað til fjölmargra heimilda. Til hliðsjónar má einnig vísa til: Andrés Arnalds: „Verður nóg að borða“ (2009). Sveinn Runólfsson: „Fjölpætt not af landi, bls. 52-58. (2003).

¹² World Summit on Food Security. Declaration of the world summit on food security WSFS 2009/2. Róm, 16-18 nóvember 2009. Heimild: www.fao.com.

2.3. Fæðuöryggi á Íslandi

Umræða um fæðuöryggi

Við setningu Búnaðarþings 2. mars 2008 vék Einar K. Guðfinnsson þáverandi sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra að því að á síðustu misserum hefði eftirspurn eftir matvælum aukist og verð þeirra hækkað verulega. Spár hefðu komið fram um að tímar lágs matvælaværðs væru liðnir. Með þeim breytingum megi telja líklegt að samkeppnisstaða íslensks landbúnaðar verði betri í framtíðinni, þrátt fyrir hækkun í verði aðfanga.¹³

Við sama tilefni sagði Ólafur Ragnar Grímsson, forseti Íslands, að landbúnaður ætti eftir að verða Íslendingum enn mikilvægari á komandi árum en hingað til því breytingar heimsins séu á þann veg að umræða um fæðuöryggi hveirrar þjóðar færast æ ofar á forgangslista. Margt sé að verkum sem valdi því. Fjölgun mannkyns, sóknin til borga og bæja, bættur efnahagur með breyttum neysluháttum, hlýnun jarðar með eyðingu gróðurlenda, hækkun sjávarborðs og breytingar á vatnsbúskap. Forsetinn taldi rétt að hafist yrði handa við að móta sáttmála sem tryggji í framtíðinni fæðuöryggi Íslendinga. Slíkur sáttmáli gæti orðið grundvöllur að skipulagi framleiðslunnar, nýjum reglum um nýtingu lands og skapað markaðsþróun raunhæfan farveg. Sameinast verði um að íslenskur landbúnaður geti um alla framtíð tryggt fæðuöryggi þjóðarinnar.¹⁴

Ári síðar, við setningu Búnaðarþings 1. mars 2009 sagði Haraldur Benediktsson formaður Bændasamtakanna að matvæli hefðu hækkað á heimsmarkaði og aðföng til landbúnaðar sum hver tvöfaldast í verði. Matvæli í heiminum væru af skornum skammti og tryggja yrði íslenskum bændum traustar framleiðsluáætlunir til framtíðar.¹⁵

Á Búnaðarþingi 2009 var samþykkt ályktun um að brýnt sé að fæðuöryggi þjóðarinnar sé tryggt. Í athugasemdum með henni er lögð áhersla á að gera verði heildstæða áætlun um hvernig tryggja megi fæðuöryggi þjóðarinnar og að meta verði áfallaþol samkvæmt nýjum almannavarnarlögum þar sem segir að einstök ráðuneyti og undirstofnanir þeirra skuli, í samvinnu við ríkislögreglustjóra, kanna áfallaþol þess hluta íslensks samfélags sem fellur undir starfssvið þeirra. Í athugasemdum með ályktuninni segir:

Óvissutímar í efnahagsmálum þjóðarinnar, gjaldeyrisskortur og gjaldeyrishöft hafa vakið upp spurningar um hvernig fæðuöryggi landsmanna verði best tryggt. Það liggur fyrir að þegar efnahagsörðugleikar dynja yfir hugsa einstakar þjóðir fyrst og fremst um að tryggja sínum eigin þegnum mat. Á liðnu hausti sáu bæði dæmi um að þjóðir takmörkuðu útflutning með lögum eða skattlögðu hann sérstaklega. Ekki er því alltaf hægt að treysta á að unnt sé að flytja inn matvæli eða aðföng til matvælaframleiðslu. Þessi sömu vandamál geta einnig skapast vegna styrjalda, náttúruhamfara, sjúkdóma eða annars konar hruns í milliríkjavíðskiptum. Ekki er til heildstæð áætlun um fæðuöryggi hér á landi. Leita verður samvinnu við stjórnvöld um málið, fara yfir núverandi framleiðslu, skilgreina lágmarksbirgðir af matvælum og nauðsynlegum aðföngum til innlendrar framleiðslu. Jafnframt þarf að meta hvaða aðgerða er þörf ef fæðuöryggið er ekki fullnægjandi, eins og hvort styrkja og auka þurfi innlenda matvæla- og fæðuframleiðslu.¹⁶

Á málþinginu Litróf landbúnaðarins í Norræna húsinu í Reykjavík 14. september 2009 lýsti Jón Bjarnason sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra hugmyndum sínum um fjölbætt hlutverk landbúnaðar með þessum orðum:

Ég lít svo á svo á að kraftmikill landbúnaður sé nauðsynlegur til að tryggja fæðuöryggi þjóðarinnar. Einnig er landbúnaðurinn brýnt samfélags- og umhverfismál. Framtíð þessa atvinnuvegar á Íslandi veltur á því að víðtæk sátt ríki um starfsskilyrði landbúnaðarins og það fjölbætt hlutverk sem hann gegnir í landinu, þar á meðal að framleiða holl matvæli á

¹³ Heimild: www.sjavarutvegsraduneyti.is

¹⁴ Heimild: www.forseti.is

¹⁵ Heimild: www.bondi.is

¹⁶ Heimild: www.bondi.is

viðráðanlegu verði, treysta búsetu í dreifbýli, viðhalda umhverfisgæðum, tryggja fæðu- og matvælaöryggi, styðja ferðaþjónustu og aðrar atvinnugreinar. Við eigum auðvitað eins og í öðrum greinum að stefna að sjálfbærni landbúnaðar á Íslandi.¹⁷

Af þeim umræðum sem hér hafa verið raktar og ályktun Búnaðarþings má ljóslega greina að nokkur umræða er hafin um fæðuöryggi þjóðarinnar, með hliðsjón af aðstæðum bæði hérlendis og erlendis.

Þróun landbúnaðar og neyslu

Til fróðleiks má geta þess að í sögu landsins má finna ljós dæmi þess að fæðuöryggi hafi verið ótryggt. Til að mynda geymir Íslendingabók frásögur af öld og sulti á fyrstu öldum Íslandsbyggðar. Nær okkur í tíma eru rannsóknir á því hversu marga íbúa landið hafi borið á 18 og 19. öld miðað við þær aðstæður sem þá voru í landinu að virtu annars vegar sambandi mannfjölda, náttúrulegra aðstæðna, búsetuskilyrða og framleiðsluáðstæðna og hins vegar áhrifum utanaðkomandi þátta svo sem verslunarskilyrða, farsóttu og náttúruhamfara. Því hefur verið haldið fram að Ísland hafi ekki borið fleiri en 50.000 íbúa á 18. öld. Þegar íbúatala hafi nálgast þá tölu hafi fólki tekið að fækka.¹⁸

Tími þessara þrenginga er löngu liðinn. Saga landbúnaðar á síðari hluta 20. aldar markast m.a. af því að framleiðsla hefur lengstum yfirstigið neysluþörf þjóðarinnar. Þetta má rekja aftur til fimmta áratugarins þegar bæði stjórnvöld og samtök bænda lögðu mikla áherslu á nýsköpun. Megináhersla var á aukningu framleiðslunnar. Á þeim sama tíma var líklega ekki nægilega gætt að þjóðhagslegum rekstrarforsendum hennar. Mikið vandamál varð hvernig skyldi selja þá vöru sem var umfram neyslu þjóðarinnar og hvernig skyldi tryggja líf skjör þeirra sem störfuðu við landbúnað. Þær útflutningsbætur sem hófust árið 1960 og miðuðu lengstum að hámarki við 10% af heildarverðmæti búvöruframleiðslunnar nægðu um miðjan áttunda áratuginn hvergi nærri til að bæta mismun á innlendu verði og því sem fékkst fyrir útflutning. Þar olli ekki aðeins aukin framleiðsla innanlands heldur einnig lægra verð og minni eftirspurn á útflutningsmörkuðum.¹⁹

Undir lok 8. áratugarins tók stefnan í landbúnaði að breytast. Um 1980 var framleiðslan takmörkuð með kvótasetningu þannig að hún hæfði betur neyslu á innanlandsmarkaði. Í lög komu heimildir fyrir því, hvað hver einstakur framleiðandi mætti framleiða mikið af tiltekinni búvöru gegn fullu verði og um skert verð fyrir það sem umfram væri.²⁰ Jafnhliða þessu var heimiluð álagning gjalds á innflutt kjarnfóður sem fól í sér vissa framleiðslustýringu. Með því var ætlun að stuðla að minni framleiðslu en einnig var markmið álagningarinnar að auka nýtingu innlands fóðurs og jafna samkeppnisstöðu „hefðbundinna“ kjötgreina við þær greinar sem byggðu framleiðslu sína nær einvörðungu á innfluttu fóðri, þ.e. svína- og alifuglarækt. Á sama tíma var gert stefnumótandi samkomulag um að framlög ríkisins samkvæmt jarðræktarlögum til almennra framkvæmda í landbúnaði yrðu minnkuð verulega frá og með árinu 1980 og því fé sem þannig sparaðist yrði varið til að styrkja nýjar búgreinar næstu fimm árin.²¹

¹⁷ Heimild: www.sjavarutvegsraduneyti.is.

¹⁸ Aðalgeir Kristjánsson og Gísli Ágúst Gunnlaugsson: „Félags og hagþróun á Íslandi á fyrri hluta 19. aldar“, bls. 58. (1990) Þeir vísa til: Arthur E. Imhof: *Aspekte der Bevölkerungsentwicklung in den nordischen Ländern 1720-1750*, bls. 315. (1976) og Magnús Jónsson: *Saga Íslendinga IX,2*, bls. 347. (1958).

¹⁹ Nokkra lýsingu má t.d. sjá hjá Sigurði Snævar: *Haglýsing Íslands*, bls. 208 o. áfr. (1993). Sjá einnig: Gísli Gunnarsson: „Frá bændaframsóknar“, bls. 17. (1989).

²⁰ Sigurður Línal: *Stjórnkerfi búvöruframleiðslunnar og stjórnskipan Íslands*, bls. 15 o. áfr. (1992); Helgi Skúli Kjartansson: *Ísland á 20. öld*, bls. 371. (2003).

²¹ Gunnar Guðbjartsson: „Er viðhald dreifbýlisbyggðar landbúnaðarmál“, bls. 7-10. (1983). Á öðrum stað segir Gunnar að tilgangur kjarnfóðurgjaldsins hafi verið að tryggja að „ekki væru framleiddar búvörur til útflutnings með ódýru erlendu fóðri“. Sjá Gunnar Guðbjartsson: „Landbúnaður“, bls. 95.

Markmiði stjórnvalda um aðlögun landbúnaðarframleiðslunnar að innanlandsmarkaði sér vel merki í 1. gr. laga nr. 46/1985 um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum. Lagagreinin er óbreytt í gildandi lögum sama efnis nr. 99/1993. Þar segir m.a. að tilgangur laganna sé að stuðla að framförum og hagkvæmni, og því að „framleiðsla búvara til neyslu og iðnaðar verði í sem nánustu samræmi við þarfir þjóðarinnar og tryggi ávallt nægjanlegt vöruframboð við breytilegar aðstæður í landinu“. Þá stefna lögin einnig að því að „nýttir verði sölumöguleikar fyrir búvörur erlendis eftir því sem hagkvæmt er talið“. Loks segir á sama stað að stefnt skuli að því „að innlend aðföng nýtist sem mest við framleiðslu búvara, bæði með hliðsjón af framleiðsluöryggi og atvinnu“.

Með lögum þessum og samningum á grundvelli þeirra er tilteknum greinum búvöruframleiðslunnar, þ.e. mjólkurframleiðslu, sauðfjárrækt og garðyrkju, tryggð tiltekin lagaleg og efnahagsleg starfsskilyrði.

Af framleiðslustýringu í mjólkurframleiðslu hefur leitt að dregið hefur úr framleiðslu þannig að hún hæfi betur innanlandsmarkaði um leið og búin hafa orðið til muna færri, en um leið stærri sem framleiðslueiningar.

Árið 1978 var mjólkurframleiðsla í hámarki og nam um 131,5 milljón lítrum. Framleiðslan fór niður í 107,3 milljón lítra árið 1989. Síðan þá hefur framleiðslan aukist og verðlagsárið 2007-2008 nam hún alls 125,8 milljón lítrum.²³

Í sauðfjárræktinni er líka sögu að segja. Árið 1978 nam framleiðsla á kindakjöti um 16,1 þús. tonn. Árið 1988 hafði framleiðslan minnkað niður í um 11 þús. tonn.²⁴ Árið 2008 nam framleiðslan um 8,9 þús. tonn.

Á meðfylgjandi töflum má sjá þróun landbúnaðarframleiðslunnar á seinustu áratugum. Meira er nú framleitt af grænmeti, einnig svínakjöti og alifuglakjöti en minna af kindakjöti.²⁵

Tafla 1: Framleiðsla kartaflna og grænmetis árin: 2000 og 2008²²

Útirækt:		
Kartöflur	9.013 t	12.500 t
Rófur	793 t	872 t
Gulrætur	395 t	653 t
Blómkál	89 t	107 t
Hvítkál	538 t	434 t
Brokkólí	53 t	88 t
Kínakál	255 t	229 t
Salat	-	98 t

Innirækt:		
Tómatar	931 t	1.621 t
Gúrkur	914 t	1.516 t
Paprika	203 t	170 t
Sveppir	447 t	526 t

Tafla 2: Landbúnaðarframleiðsla 1970-2008

ár	mjólk	nautgripakjöt ²⁶	kindakjöt ²⁷	svínakjöt	alifuglakjöt	hrossakjöt
1970	113.800 þús. l	2.090 t	12.241 t	383 t	300 t	1015 t
1980	107.018 þús. l	1.983 t	13.534 t	1.233 t	900 t	610 t
1990	107.011 þús. l	2.921 t	9.454 t	2.533 t	1.520 t	639 t
2000	104.025 þús. l	3.626 t	9.735 t	4.783 t	3.051 t	1.100 t
2005	109.445 þús. l	3.540 t	8.738 t	5.300 t	5.769 t	762 t
2008	126.052 þús. l	3.607 t	8.930 t	6.645 t	7.402 t	1.005 t

²² Framleiðslutölur eru frá samtökum framleiðenda og samtökum heildsala. Frá árinu 2002 hafa verið haldnar skýrslur um framleiðslu tómata, gúrku og papriku vegna beingreiðslna til garðyrkjubænda og er hluti framleiðslutalna úr þeirri heimild.

²³ *Hagskinna*, bls. 292-293. (1997). Framleiðslan greint verðlagsár var raunar um 8,8 millj. lítrar umfram heildargreiðslumark sem ákveðið er með tilliti til heildarneyslu innanlands. Heimild: Bréf Samráðsnefndar BÍ og SAM til framkvæmdanefndar búvörusamninga dags. 30. nóvember 2008. Tilv: SLR08120022.

²⁴ *Hagskinna*, bls. 292-293. (1997). Hér er átt við dilka, geldfjárlakjöt og annað kindakjöt.

²⁵ Heimild: Árið 1970: *Hagskinna*, bls. 292-297. (1997). Árið 1980: Bændasamtök Íslands. Árin 1990-2005: www.hagstofa.is. Árið 2008: Bændasamtök Íslands. Inn í töflu um kjötafurðir fyrir árið 2008 hefur verið bætt upplýsingum um áætluð heimanot mjólkur og af kinda- og nautakjöti.

²⁶ Hér er allt nautakjöt reiknað saman, þ.e. kýr- nauta- og kálfakjöt.

²⁷ Hér er allt kindakjöt reiknað saman að frátöldum innmat.

Fóðurframleiðsluna í landinu má sjá á neðanfelltri töflu.

Tafla 3: Fóðurframleiðsla 1970-2008

Fóðuröflun bænda	1970	1980	1990	2000	2005	2006	2007	2008
Framleiddir graskögglar, tonn	1 335	12 858	5 200	910				
Framleitt þurrhey, þús. m ³	2 060	3 704	2 515	608	206	164	145	134
Framleitt vothey þmt rúllur, þús. m ³	141	174	744	1 755	1 762	1 811	1 849	1 957
Framleiðsla á korni, tonn			885	6 300	9 773	11 253	11 246	15 413

Tilteknar framleiðslugreinar, einkum svínarækt og alifuglarækt, eru mjög háðar innflutningi á fóðri, einkum kornmeti og öðrum fóðurbæti. Árið 2008 var 78% af fóðurkorni innflutt.²⁸ Þá er rétt að athuga að flestar búgreinar eru háðar innflutningi á áburði, en ekki hefur verið framleiddur áburður hér á landi frá því Áburðarverksmiðjan hætti starfsemi árið 2002.

Hlutur íslensks landbúnaðar í fæðuöryggi þjóðarinnar

Fæðuöryggi hér á landi hefur ekki verið tekið til mikillar skoðunar. Þó má geta þess að árið 1977 komst Bjarni Bragi Jónsson hagfræðingur svo óvenjulega að orði að sú algenga staðhæfing að landbúnaðurinn „brauðfæði þjóðina“ væri notuð í yfirfærðri merkingu hér á landi, um hluta fyrir heild, því tæpast væri sá brauðhleifur, að við hefðum lagt okkur hann til munnis og hann sé sprottinn úr íslenskri mold. Bjarni Bragi reiknaði sér til að í grómmum hreinna efna teldist hver Íslendingur að meðaltali neyta að jafnaði 122 g próteins, 126 g fitu og 307 g kolvetnis. Flokkun þessara efna eftir uppruna sýni þá niðurstöðu, að frá íslenskum landbúnaði komi 48% hitamagnsins, 59% kjötefnisins, 68% fitunnar og 24% kolvetnanna. Að auki komi um 16% kjötefnisins úr fiski og þannig alls a.m.k. 75% úr innlendum fæðutegundum. Því megi álykta á heildina litið að landbúnaðurinn annist um helming af fæðuöflunarhlutverki. Fæðutegundirnar frá honum séu þó almennt hinar gæðameiri og verðmætari, er mynda uppistöðu fæðunnar.²⁹

Íslenskur landbúnaður hefur haldið mikilvægi sínu við að tryggja þjóðinni fæðu. Meðalorkuþörf á íbúa á dag er áætluð 2400 kcal að teknu tilliti til aldurs og kynjasamsetningar þjóðarinnar. Samkvæmt útreikningum Lýðheilsustöðvar fyrir árið 2008 er framboð orku, próteins, fitu og kolvetna í íslenskum landbúnaði, á hvern íbúa, alls 1282 kcal, sem skiptist þannig að prótein eru 84 g, fita 76 g, og kolvetni 66 g.³⁰ Samkvæmt því uppfyllir íslenskur landbúnaður nú rúmlega helming orkuþarfar Íslendinga. Hafa ber í huga að þetta er reiknað út frá framboði, þ.e. framleiðslu, en talsvert magn af kinda- og hrossakjöti auk mjólkurvara er flutt á erlenda markaði.³¹

FAO reiknar út framleiðslu matvæla miðað við næringarþarfir í einstökum ríkjum. Þær upplýsingar má nálgast á vefsvæði stofnunarinnar, www.fao.org.

Þótt landbúnaður hafi mikilvægu hlutverki að gegna við að tryggja fæðuöryggi verður um leið að athuga að sjávarútvegur er einnig mjög mikilvægur. Heildaraflí íslenskra fiskiskipa af öllum miðum var 1.283 þús. tonn árið 2008 ef allar fiskitegundir eru taldar.

²⁸ Alls voru 53.000 tonn af fóðurkorni flutt inn til landsins árið 2008, bygg, maís og harðhveiti. Innlend framleiðsla til sömu nota nam 15.000 tonnum. sjá: *Kornrækt á Íslandi. Tækifæri til framtíðar*, bls. 17. (2009).

²⁹ Bjarni Bragi gerir þann fyrirvara við áætlun sína að „tölurnar taki ekki tillit til umbreytingar innfluttrar fóðurvöru í búsafurðir til skerðingar á hlut landbúnaðarinnar, og að sjálfsögðu ekki til enn langsóttari umbreytingar áburðar og rekstrarefna. Þar á móti er útflutningur landbúnaðarafurða heldur ekki tekinn með í reikninginn“. Bjarni Bragi Jónsson: „Landbúnaðurinn í íslenskum þjóðarbúskap“, bls. 62-64. (1977).

³⁰ Óbirtar upplýsingar frá Bændasamtökum Íslands.

³¹ Til viðbótar þessu hefur Lýðheilsustöð talið innmat úr sláturdýrum til fæðuframboðs en áætlun um nýtingu hans liggur ekki fyrir.

Það kann að koma spáskt fyrir sjónir eftir áralanga umræðu um offramleiðslu í landbúnaði að lýsa áhyggjum af fæðuöryggi Íslendinga. Það sem einkum kann að valda áhyggjum eyþjóðar á borð við Íslendinga er stöðugleiki fæðuframboðs verði aðdrættir erfiðleikum háðir við neyðaraðstæður sökum fjarlægðar frá mörkuðum og birgjum. Bregði svo við eru grænmeti og mjólk þær afurðir sem telja má til brýnustu nauðþurfta. Þá geta kartöflur og rófur komið að nokkru í stað kornmetis. Sérstakt athugunarefni er síðan hvernig fiskbirgðum er fyrir komið og hvernig fiskveiðum yrði hagað ef olúbirgðir væru takmarkaðar. Sama gildir um hvernig rétt væri að haga framleiðslu á kjöti við slíkar aðstæður. Hvað sem því líður þá er fæðuöryggi ætíð háð því að hér sé fyrir hendi öflugur landbúnaður. Forsenda þess er að landsmenn neyti áfram innlendra matvæla.³²

Aðrar athuganir í tengslum við fæðuöryggi

Fæðuval er hluti af lífsstíl og ræðst af fjölmörgum þáttum, ekki einungis verði og framboði heldur einnig matarmenningu. Athugunarvert er að neysluvenjur Íslendinga á fyrri öldum víkja í mörgu frá neyslu annarra þjóða á sama tíma. Vegna takmarkaðs framboðs á byggi, rúgi og öðru kornmeti fram á 19. öld einkenndist neyslan lengi einkum af mjólkurvörum, fiski, kjöti og innmat. Mikil breyting varð síðan á neysluháttum þjóðarinnar á allöngu tímabili frá því seint á 19. öld og fram eftir 20. öld við það einkum að þjóðin hneigðist til aukinnar neyslu innflutts kornmetis.³³

Seinasta ítarlega úttekt á neysluháttum hér á landi var gerð árið 2002 af Manneldisráði í samvinnu við Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands. Þar kom í ljós að mataræði Íslendinga hafði að mörgu leyti gjörbreyst frá því að síðasta könnun þar á undan var gerð árið 1990. Svo virðist sem sterkustu einkenni íslensks mataræðis frá árum áður séu óðum að hverfa. Ef litið er á einstök matvæli eða matvælaflokka felast mestu breytingarnar í minni mjólkur-, fisk- og kartöfluneyslu en meiri neyslu gosdrykkja, vatns, grænmetis, ávaxta, brauðs, morgunkorns og pasta. Kjötneysla hefur heldur aukist en minna er þó borðað af rauðu kjöti, þ.e. lambakjöti og nautakjöti, en því meira af svínakjöti og kjúklingum.³⁴

Loks er rétt að athuga að hlutfall matvæla í útgjöldum samkvæmt vísitölu neysliverðs hefur lækkað jafnt og þétt hér á landi, en slíkt hlutfall er oft notað sem mælikvarði á velmegun innan og milli einstakra ríkja. Hagstofa Íslands hefur reiknað skiptingu útgjalda í grundvelli vísitölu neysliverðs allt frá árinu 1899. Á tímabilinu frá 1914 til 1968 vorðu heimilin frá 35-50% af útgjöldum sínum til kaupa á matvöru með þeirri undantekningu að hlutfallið nam frá 54,1-57,9% á hernámsárunum. Árið 1992 vorðu heimilin um 17-18,8% af tekjum sínum til kaupa á matvöru, eftir því við hvaða vísitöluforsendur er stuðst.³⁵ Samkvæmt hlutfallslegri skiptingu vísitölu neysliverðs fyrir desember 2009 er 12,72% neyslunnar varið til matarkaupa.³⁶

Samkvæmt nýlegri athugun Alþýðusambands Íslands hefur verð matvöru hækkað verulega hér á landi á síðustu misserum, einkum þeirrar sem í stórum mæli eru innflutt. Frá ársbyrjun 2008 hefur verð á brauði og kornvöru hækkað um nálega 50%, verð á mjólkurvöru um 38%, verð á sykruðum vörum um 41%, gosdrykkjaverð um 44%, grænmetisverð um 36%, fiskverð

³² Nokkur heilabrot um fæðuöryggi og landbúnað eru hjá: Björn S. Stefánsson: „Framleiðslustjórn í landbúnaði“, bls. 224-226. (1990) Torfi Jóhannesson: „Framleiðslukerfi í búfjárrækt“, bls. 55-60. (2004).

³³ Guðmundur Jónsson: „Changes in Food Consumption in Iceland 1770-1940“, bls. 24-27. (1998).

³⁴ Alls tóku 1366 manns á aldrinum 15-80 ára þátt í könnuninni og var svarhlutfall 70,6%. Heimild: www.lydheilsustod.is. Um neyslu á lambakjöti má sérstaklega vísa til áhugverðrar rannsóknar Björns Jónssonar: „Markaðsaðstæður og möguleikar lambakjöts á innanlandsmarkaði“, bls. 19-28. (1994).

³⁵ *Hagskinna*, bls. 630-636. (1997).

³⁶ Heimild: www.hagstofa.is. Ef drykkjarvörur eru reiknaðar með fer hlutfallið í 14,16%.

um 26% og verð á öðrum matvörum 57%. Langminnst hækkun hefur orðið á verði kjöts, eða 7,6%.³⁷

2.4. Athugun nefndarinnar

Nefndin telur rétt að taka undir sjónarmið Búnaðarþings um að athuga verði nánar forsendur fyrir fæðuöryggi þjóðarinnar. Þar hlýtur m.a. að koma til álita á grundvelli áhættumats hvort ástæða sé til þess að tryggja að ætíð skuli vera til staðar í landinu tilteknar birgðir af áburði, kornvöru, olíu o.fl. Gæta verður þess að hugmyndir í þessa átt verði reistar á þjóðhagslega viðunandi forsendum.³⁸

Hér á eftir verður vikið að meginviðfangi þessarar skýrslu, þ.e. hvernig hugað er að nýtingu og varðveislu ræktunarlands hér á landi, en ræktunarland og aðgangur að því er mikilvægur hluti fæðuöryggis hvernar þjóðar.

3. Ræktanlegt og ræktað land á Íslandi

Nefndin telur rétt, áður en lengra er haldið, að beina athugun sinni að því hversu stór hluti landsins geti talist ræktanlegur, þ.e. talist hentugur til túnræktar eða akuryrkju. Athuga verður að ekki er fjallað um beitiland, en aðgangur að beitilandi er afar mikilvægur fyrir tilteknar framleiðslugreinar landbúnaðarins, einkum hrossarækt og sauðfjárrækt.

3.1. Flatarmál ræktanlegs lands

Eldri rannsóknir og athuganir

Í doktorsritgerðinni *Íslenskur jarðvegur* eftir Björn Jóhannesson, frá árinu 1960, eru jarðvegstegundir landsins greindar í flokka og þýðing þeirra fyrir landbúnað metin að nokkru. Auk þess er þar gerð grein fyrir berggrunni landsins, efnasamsetningu bergtegunda, loftslagi og gróðurfari. Í niðurlagi ritsins segir:

Oft er á það bent, að aðeins lítill hluti íslensks jarðvegs hafi verið brotinn til ræktunar. Þetta er að vísu öldungis rétt. En hitt er jafn augljóst, að okkar jarðvegsauður er hvergi nærri ótakmarkaður. Í dag er fjöldi býla hér á landi, sem líða mikla önn fyrir það, að þau skortir nothæft eða sæmilega nothæft land til aukinnar túnræktar; mörg byggðalög hafa ónóg beitilönd til framleiðslu lamba með þeim fallþunga, sem eðlilegt er að krefjast. Mikill hluti íslensks jarðvegs er of grunnur, of grýttur, of brattur eða of sundurslitinn sem ræktunarland. Stór mýraflæmi eru næstum hallalaus og illa fallin til ræktunar með þeim aðferðum, er vér enn kunnum, og svo er einnig um flestar flæðisléttur vegna hárrar jarðvatnsstöðu og flóðahættu.

Því er eðlilegt að spyrja: Hve víðáttumikið er hið ræktanlega óbrotna land og hvar og hvernig kemur það fyrir? Hvers konar jarðvegur og gróður þekur afréttarlönd og óræktanlega úthaga? Hvernig má bæta þessi lönd og auka afrakstur þeirra? Hvaða gróðurlendi svara t.d. áburðargjöf og hvað og hvernig á að bera á þau? Þessum spurningum og mörgum öðrum, er á eftir munu koma, verður aldrei svarað með viðhlítandi öryggi nema með nákvæmum jarðvegs- og gróðurkortum, samfara rannsóknum á jarðvegi og gróðri. Slíkar rannsóknir og slík kort eru nauðsynlegur grundvöllur fyrir mat á landinu, fyrir framtíðarskipulag byggða og landsnytja.³⁹

Árið 1961 ályktaði Arnór Sigurjónsson á grundvelli rannsókna Björns að þegar talað væri um að land okkar væri stórt „miðað við fólksfjölda“, þá væri það eitt haft í huga að það væri um 103 þús. km². Þegar stærð þess væri miðuð við hvað af því er nytjaland, þá sé það raunverulega lítið land. Arnór segir:

„Jafnvel úr þeim ca. 28 þús. km² sem Birni Jóhannessyni hefur mælt vera með jarðvegi, mun talsvert ganga, ef farið er að telja saman melkollana, grjóthryggina, malareyrnar o.fl. því líkt.

³⁷ Heimild: Frétt Ríkisútvarpsins frá 29. janúar 2009, sbr: www.ruv.is → Neytendur → Fréttir → Matarverð hefur hækkað verulega. Sótt 2. febrúar 2010.

³⁸ Hér ber að geta þess að nokkuð starf af þessum meiði var unnið í nefnd á vegum Almannavarna veturinn 2006-2007 í tengslum við innflúensuáætlun. Þá voru m.a. skráðir þeir opinberu aðilar sem hafa verkefni og skyldur vegna eftirlits með matvælaframleiðslu og birgðahaldi í landinu.

³⁹ Björn Jóhannesson: *Íslenskur jarðvegur*, bls. 132. (1960).

Svo er enn meira en helmingur þess lands, sem telja má gróið, mýrar, sem eru yfirleitt mjög nytjalitlar til beitar og nytjalausar til annars. Það land, sem raunverulega er til nokkurra nytja nú, er því eigi nema 10-14 þús. km², og það land er þó ekki nema til hálfra nytja móts við það sem verið gæti. Það land sem telja má, að sé sambærilegt við nytjalönd annarra þjóða, er varla meira en 5-7 þús.km². En hins vegar eigum við mikið land sem gera má að nytjalandi. Við eigum land sem getur orðið um 50 þús. km² stórt sem nytjaland, tífalt stærra en landið er raunverulega nú. Þetta er framtíðarverkefni þjóðarinnar, - bæði stórt og virðulegt verkefni, það að gera landið okkar, sem nú er lítið, að stóru landi, og taka þó ekki neitt frá neinum ránshendi.⁴⁰

Árið 1961 birtu Landmælingar Íslands mælingar á gróðurlendi eftir Íslandskortum í mælikvarðanum 1:100.000. Þau voru misjafnlega gömul og allt að 60 ára.⁴¹ Skipting gróðurlendisins, talin í km², eftir hæð yfir sjávarmáli, var þessi:

Tafla 4: Gróðurlendi Íslands (1961)

Hæð yfir sjó	Gróið land	Vötn	Auðnir	Jöklar	Samtals
0-200 metrar	13.718	1.786	9.112	88	24.704
201-400 metrar	6.034	213	11.854	300	18.401
401-600 metrar	3.255	458	18.044	411	22.168
Yfir 600 metrar	798	300	25.528	11.123	37.749
Samtals	23.805	2.757	64.538	11.922	103.022

Í skýrslu Rannsóknarráðs ríkisins frá árinu 1976 er byggt á þessari heimild og ályktað svo um „mögulega stærð ræktanlegs lands“:

Heildarstærð þess ræktanlega lands, sem gróið er neðan 200 metra, er talin 13.718 km² og ræktanlegar auðnir 9.112 km². Af auðnunum er ætlað að hægt sé að breyta 5000 km² í land sem gefur fullan afrafstur. Ef 20% af þessu landi þarf undir byggingar, vegi og athafnasvæði yrðu um 15.000 km² ræktanlegs lands til ráðstöfunar.⁴²

Síðan þessi athugun var gerð hefur jafnan verið staðhæft í opinberum gögnum að ræktanlegt land neðan 200 metra sé 15.000 km² eða 1,5 millj. ha.⁴³ Þó er rétt að geta þess að Óttar Geirsson taldi árið 1986 að „auðræktanlegt“ land væri um 1 milljón ha eða um tíundi hluti landsins. Í Árnes- og Rangárvallasýslum einum væru um 330 þús. ha af slíku landi.⁴⁴

CORINE - landflokkun

Landmælingar Íslands hafa undanfarin ár tekið þátt í svonefndu CORINE verkefni sem unnið er með sömu aðferðum og á sama tíma í flestum löndum Evrópu (Coordination of Information on the Environment). Því er ætlað að afla sambærilegra umhverfisupplýsinga fyrir löndin til að fylgjast með breytingum sem verða á landnotkun með tímanum. Fyrsta CORINE-flokkunin var gerð árið 1990. Hún var uppfærð í fyrsta skipti árið 2000. Önnur uppfærsla er miðuð við árið 2006. CORINE gögnin eru unnin í grófum mælikvarða, þ.e. 1:100.000. Því miður voru landflokkar í CORINE skilgreindir löngu áður en Ísland gerðist aðili að verkefninu og eiga að nokkru leyti betur við Mið-Evrópulönd en norðlæg lönd. Núverandi landbúnaðarland samkvæmt skilgreiningu CORINE er alls 252,3 þús. ha (2523 km²) eða um 2,4% af landinu. Það er flokkað nær eingöngu sem *tún og bithagi* (e. pasture) (97,2%). Hinir flokkarnir tveir eru mjög litlir, *akur- og garðyrkja* (0,8%) og *blönduð ræktun* (2%). Til þess að leggja mat á mögulegt ræktanlegt land þarf önnur gögn til viðbótar CORINE-niðurstöðunum, þ.e. um jarðveg, landhæð, landhalla, verndarsvæði o.fl.⁴⁵

⁴⁰ Arnór Sigurjónsson: „Nýtt rit um íslenskan jarðveg“, bls. 67-71. (1961).

⁴¹ Arnór Sigurjónsson: „Gróðurlendi Íslands“, bls. 81-91. (1961).

⁴² *Þróun landbúnaðar*, bls. 34. (bls. 34). (1976).

⁴³ Sjá t.d. *Icelandic agricultural statistics*, bls. 2. (2009).

⁴⁴ Óttar Geirsson: „tafla“. *Landnýting á Íslandi og forsendur fyrir landnýtingaráætlun*, bls. 39-40. (1986).

⁴⁵ *Corine-landflokkunin á Íslandi*, bls. 2 og 54. (2009). Sjá einnig: *Umhverfi og auðlindir. Stefnum við í átt til sjálfbærrar þróunar?*, bls. 10-11. (2009).

Verkefnið Nytjaland

Árið 1999 hófst vinna við Nytjaland, stafrænan gagnagrunn yfir landupplýsingar á vegum Landbúnaðarháskóla Íslands, sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytis, Bændasamtaka Íslands og Landgræðslu ríkisins. Nytjaland er unnið á grundvelli Landsat 7 og SPOT 4 og 5 gervitunglamynda. Staðfræðileg upplausn gróðurflokunar 15 x 15m. Í verkefninu er landi skipt upp í 10 gróðurflokka auk yfirborðs sem þakið er vatni, fönn eða jöklum. Verkefninu er ekki að fullu lokið en þó liggja þegar fyrir gögn um stærstan hluta landsins, auk þess sem góðar grunnupplýsingar hafa verið unnar um þá hluta landsins sem á vantar.⁴⁶

Athugun Landbúnaðarháskóla Íslands fyrir nefndina

Fyrir beiðni nefndarinnar vann Landbúnaðarháskóli Íslands sérstaka athugun á gróðurhulu landsins og dreifingu hennar eftir hæðarbeltum. Við þá athugun studdist skólinn einkum við verkefnið Nytjaland, en einnig við upplýsingar um túnabekju (ræktað land) í verkefninu LuLuCF (hluti af kolefnisbókhaldi landsins vegna loftslagssamnings S.Þ.) og upplýsingar frá Skógrækt ríkisins um skóglendi. Niðurstaða athugunarinnar er svofelld:

Tafla 5											
Hæð yfir sjávarmáli (m)	0-100	100-200	200-300	300-400	400-600	600-800	800-1000	>1000	Samtals		Neðan 400m
Landgerð	km ²									%	km ²
Ræktað land	1428	250	37	7	1	-	-	-	1724	2	1723
Kjarr- og skóglendi	568	411	152	63	10	1	-	-	1203	1	1193
Graslendi	1138	480	347	244	151	15	1	-	2376	2	2209
Votlendi	1103	437	570	598	1017	241	2	-	3968	4	2708
Hálfdeigja	842	322	285	189	163	28	-	-	1829	2	1638
Ríkt mólendi	2360	1542	1266	907	632	104	23	8	6842	7	6075
Rýrt mólendi	4046	2724	2929	3619	7623	3479	393	34	24846	24	13318
Mosavaxið land	569	370	646	746	842	202	9	1	3385	3	2331
Hálfgróið land	1284	852	1137	1625	4281	3278	996	174	13628	13	4899
Líttgróið	2506	567	729	1583	6700	10317	5448	1938	29787	29	5385
Ár og vötn	1141	137	134	101	467	181	52	17	2230	2	1514
Jöklar og fannir	24	48	96	99	272	875	1445	8242	11103	11	267
Samtals	17009	8140	8329	9781	22159	18722	8368	10414	102922		43259
Heildarhæðarbil (%)	17	8	8	10	22	18	8	10		100%	

Til skýringar eru þessar niðurstöður dregnar saman í næstu töflu. Þar er reiknuð út heildar stærð gróins lands, sem hér telst vera aðrir gróðurflokkar en „mosi“ og „lítt gróið og hálf gróið“ land. Áætlað er að uppdráttur af landinu, með þessum athugunum, verði fljótlega gerður aðgengilegur á vefsíðu Nytjaland, www.nytjaland.is.

Tafla 6									
Hæð yfir sjávarmáli (m)	0-200	200-400	400-600	600-800	800-1000	>1000	Samtals		Neðan 400m
Landgerð	km ²							%	km ²
Gróið annað en mosi	17650	11212	9598	3868	419	42	42789	42	28863
Mosi	938	1393	842	202	9	1	3385	3	2331
Líttgróið og hálfgróið	5210	5074	10981	13596	6444	2112	43416	42	10284
Ár og vötn	1278	235	467	181	52	17	2230	2	1514
Jöklar og fannir	72	195	272	875	1445	8242	11101	11	267
Samtals	25149	18109	22159	18722	8369	10414	102922	100	43258
Heildarhæðarbil (%)	24	18	22	18	8	10	100		

⁴⁶ Sjá nánar: Björn Traustason o.fl. „Hlutdeild gróins lands á Íslandi“, bls. 505. (2007).

Samkvæmt þessu má segja að um 45% landsins sé gróið. Hafa verður þó í huga að 27% landsins telst mosi og rýrt mólendi. Slíkt land er oft illa gróið, t.d. í hraunlendi þar sem þunnur jarðvegur er undir mosapekju. Gott dæmi um þetta eru hraunslétturnar á Reykjanesi. Í raun getur oft orkað mjög tvímælis hvar draga skuli mörk milli gróins og ógróins lands. Af því leiðir jafnframt að munur á þessari athugun og eldri heimildum er e.t.v. ekki eins mikill og kann að virðast í fyrstu.⁴⁷

Af landi neðan 400 metra hæðar teljast 11.200 km² til túna, kjarrs og skóglendis, graslendis og ríks mólendis. Rýrt mólendi er 13.300 km² og mosapekja um 2.300 km², að stærstum hluta á hraunum. Votlendi og hálfdeigja teljast um 4.350 km². Við það verður að gera þá athugasemd að oft eru þurrland holt á votlendum svæðum ekki greind á kvarða Nyttjalandis. Meiri upplausn gagna virðist gera það að verkum að stærð votlendis minnkar miðað við kortlagningu í grófari mælikvarða. Framræst votlendi flokkast einkum sem graslendi og að hluta til sem rýrt mólendi. Samkvæmt bráðabirgðaniðurstöður Landbúnaðarháskóla Íslands er flatarmál framræsts votlendis undir túnum um 570 km², en utan túna 3.379 km².

Af landi neðan 200 metra hæðar telst gróið land 17.650 km² og er flokkurinn „mosi“ þá ekki meðtalinn. Stór hluti þessa lands er rýrt mólendi, eða 6.770 km². Einnig kemur fram mikið af rýru mólendi þar sem flokkun Nyttjalandis er ekki að fullu lokið, m.a. á Norðurlandi og Skaftárvæðinu. Samtals eru tún, graslendi, hálfdeigja og ríkt mólendi undir 200 m hæð 8.461 km² þ.e. 846.100 ha. Innan þess lands eru útkjálkar við sjó, á annesjum á Vestfjörðum og Norðurlandi, land í miklum halla, grýtt land o.s.frv sem ekki koma til álita til ræktunar. Á móti má benda á að hugsanlega væri hægt að rækta umtalsverðan hluta rýrs mólendis undir 200 m hæð (6.770 km²) t.d. þurrlandismóa á Suðurlandi.

Athugun Björns Traustasonar og Fanneyjar Óskar Gísladóttur

Björn Traustason hjá Rannsóknarstöð Skógræktar ríkisins að Mógilsá og Fanney Ósk Gísladóttir hjá Landbúnaðarháskóla Íslands hafa nýlega gert athugun á stærð „fram tíðar ræktunarlands á Íslandi“, þ.e. lands sem má nýta til akuryrkju og túnræktar. Tilgangur athugunarinnar var að meta hversu stórum hluta þess kunni að verða ráðstafað til skógræktar miðað við núverandi hraða gróðursetningar og áætlanir stjórnvalda. Til að falla í þennan flokk varð land að uppfylla eftirgreind skilyrði:

1. Vera innan gróðurflokkanna graslendi, ríkt mólendi, rýrt mólendi eða hálfdeigja samkvæmt yfirborðsflokkun Nyttjalandis.
2. Vera utan helgunarsvæðis vega og þéttbýlis en þó innan við 2 km frá vegum.
3. Vera í minna en 10° halla og liggja neðar en 200 metrar yfir sjávarmáli.
4. Vera utan friðlýstra svæða, náttúruverndarsvæða og svæða á náttúruminjaskrá.

Við athugun sína litu þau einkum til upplýsinga um yfirborðsflokkun lands í Nyttjalandi og CORINE verkefninu. Niðurstaða þeirra var að land undir þessum formerkjum sé um 615 þús. ha (6.150 km²), eða um 24,9% af flatarmáli lands neðan 200 metra hæðarlínu.

Þess ber að geta að þau gera nokkra fyrirvara við athugun sína, t.d. að ekki hafi verið litið til heimilda um hitafar eða beint tillit tekið til jarðvegs. Þá kunni að vera tekin með svæði sem ekki eru hæf til akuryrkju og túnræktar og að sama skapi kunni slík svæði að falla utan hinna

⁴⁷ Helstu eldri áætlanir um gróðurfur landsins eru raktar hjá: Björn Traustason o.fl. „Hlutdeild gróins lands á Íslandi“, bls. 504-5. (2007). Geta má þess að árið 1978 taldi Ingvi Þorsteinsson að 25.000 km² landsins væru grónir. Samkvæmt *Gróðurmynd af Íslandi* frá árinu 1993, sem byggð var á gervihnattamyndum, var talið að stærri hluti landsins, þ.e. 50%, hefði einhverja gróðurhulu. Stór hluti landsins var þó „rýrt“ og „mjög rýrt land“.

skilgreindu skilyrða. Hér sé einungis um að ræða vísbendingu um stærð þess lands sem hugsanlega megi breyta í ræktunarland.⁴⁸

Athugun Áslaugar Helgadóttur og Jónatans Hermannssonar

Áslaug Helgadóttir og Jónatan Hermannsson hjá Landbúnaðarháskóla Íslands komu á fund nefndarinnar og gerðu grein fyrir athugunum sínum á stærð þess sem þau nefna *gott ræktunarland* eða *akuryrkjuland*. Til að falla í þann flokk varð land að uppfylla eftirgreind skilyrði:

1. Vera neðan 200 metra hæðarlínu. Undantekningar má þó gera, þar sem hefð er fyrir túnrækt ofan hæðarlínunnar.
2. Hafa það djúpan jarðveg að grjót hindri ekki plægingu (eigi grynri en 30 sm).
3. Ef um er að ræða mýrlendi, skal vera hægt að ræsa það fram án vandkvæða.
4. Sandar og áraurar teljast með, að undanteknum foksöndum og jökulsársöndum, sem liggja undir árflóðum, enda uppfylli þeir önnur skilyrði.
5. Vera það samfellt að unnt sé án vandkvæða að rækta hið minnsta 3 ha samfelldar spildur. Skurðir inni í spildum teljast þó ekki rjúfa samfelli.

Þau telja flatarmál góðs ræktunarlands, í þessum skilningi, vera um 600 þús. ha (6 þús.km²).⁴⁹ Jafnframt þessu nefndu þau að veðurfarsleg atriði s.s. nálægð kaldsjávar, vindánaud og hæð yfir sjávarmáli hefðu mikil áhrif á hvað rækta mætti á landinu. Þau áætluðu fyrir nefndina hvaða takmörk þessi atriði gætu sett mögulegri nýtingu landsins.

Tafla 7

<i>Möguleg nýting á góðu ræktunarlandi</i>	<i>Flatarstærð</i>
Tún, grænfóður, bygg og hveiti:	20 þús. ha (einkum syðstu sveitir landsins)
Tún, grænfóður og bygg (of kalt fyrir hveiti):	380 þús. ha (aðrar góðsveitir)
Tún og grænfóður (of kalt fyrir bygg):	200 þús. ha
Samtals:	600 þús. ha

Vegna þessarar sundurliðunar er rétt að athuga að skilyrði til kornræktar ráðast oft af staðbundnum þáttum svo sem skjóli, frosthættu og jarðvegsgærd auk þess veðurfars sem búast má við í hverju héraði. Sé talað um mörk kornræktarsvæða verður að greina hvaða ræktunaröryggi er viðunandi. Jónatan Hermannsson og Kristján Bjarndal Jónsson telja að sé ætlast til að fá kornuppskeru í a.m.k. átta ár af hverjum tíu þá megi rækta korn á um helmingi bújarða á landinu. Öllu Suðurlandi, lágsveitum við Faxaflóa og jafnvel Breiðafjörð og innsveitum norðanlands og austan, enda sé þar skýlt fyrir hafáttinni. Sé krafa um öryggi minnkuð, til dæmis ef ásættanlegt er talið að taka korn í grænfóður að meðaltali annað hvert ár, megi rækta korn enn víðar.⁵⁰

⁴⁸ Björn Traustason og Fanney Ósk Gísladóttir: „Hlutur skógræktar í ræktunarlandi“, bls. 54 o. áfr. (2009). Þá athugasemd má gera að þótt flest býli hér á landi séu neðan 100 metra hæðarlínu og fátítt er að heimalönd býla liggja ofar 200 metra þá eru frá þessu nokkur mikilhæf frávik, einkum um efstu bæi á Norður- og Norðausturlandi, t.d. er Mývatnssveit í nærri 400 metra hæð.

⁴⁹ Óbirtar upplýsingar sem komu fram á fundi Áslaugar og Jónatans með nefndinni.

⁵⁰ Jónatan Hermannsson og Kristján Bjarndal Jónsson: „Kornrækt“, bls. 54. (1997).



Kornrækt undir Eyjafjöllum. Mynd: Ólafur Eggertsson

3.2. Flatarmál ræktaðs lands

Flatarmál ræktaðs lands, þ.e. túna og akra, hefur verið áætlað. Óttar Geirsson, jarðræktarráðunautur hjá Bændasamtökum Íslands, lagði mat á stærð ræktaðs lands fyrir nefndina. Við athugun sína byggði hann á spjaldskrá Búnaðarfélags Íslands yfir jarðabætur. Inn á hana var færð stærð túna samkvæmt mælingu þeirra um 1920 og síðan sérhver útfærsla þeirra þar á eftir.⁵¹ Árið 1950 nam heildartúnstærð um 45 þús. ha samkvæmt skránni.⁵² Samkvæmt henni voru á árunum 1951-1989 metnar til framlags nýræktir á alls 117.788 ha. Á árunum 1990-2008 megi síðan ætla að um 5 þús. ha hafi verið teknir til nýræktar. Heildartúnstærð gæti því mögulega verið um 168 þús. ha hefði öllum tünnum verið haldið við og engin þeirra farið úr ræktun. Engar mælingar eru til um „ónýt“ tún en Óttar telur að þau geti verið um 40 þús. ha. Heildarstærð ræktaðs lands megi samkvæmt því áætla 128 þúsund ha (1.280 km²). Þau Áslaug Helgadóttir og Jónatan Hermannsson hjá Landbúnaðarháskóla Íslands gerðu nefndinni einnig grein fyrir athugun sinni á heildarstærð ræktaðs lands, sem þau telja vera um 120 þús. ha (1.200 km²).

Tafla 8: Áætlun Áslaugar og Jónatans

Nýting	Flatarstærð
Gamalt tún:	70 þús. ha
Tún, 1-6 ára:	36 þús. ha
Grænfóður:	8 þús. ha
Korn:	5 þús. ha
Matjurtir:	1 þús. ha (lauslega áætlað)
Samtals:	120 þús. ha

Tafla 9: Áætlun Óttars

Nýting	Flatarstærð
Tún (slægjur):	100 þús. ha
Tún (beitt):	18 þús. ha
Grænfóður, korn og	
matjurtir:	10 þús. ha (lauslega áætlað)
Samtals:	128 þús. ha

3.3. Jarðvegur og jarðvegsvernd

Íslenskur jarðvegur telst að langmestum hluta til eldfjallajarðar eða sortujarðar (Andosol) en það er jarðvegur sem myndast á eldvirkum svæðum og hefur sérstæða eiginleika, t.d. er hann fágætur fyrir mikið áfok gjóskuefna. Mójörð, hinn eiginlegi lífræni jarðvegur á norðurslóðum, finnst einungis fjærst gosstöðvunum hér á landi. Almennit er eldfjallajörð frjósöm. Hún hefur umtalsverðan næringarforða í lífrænum efnum, litla rúmþyngd og mikið holrými. Hún getur bundið mikið magn vatns til langframa og miðlað því aftur. Hún er laus í sér og oft á tíðum djúp, sem gerir það að verkum að rætur plantna standa þar dýpra en í öðrum jarðvegi. Á hinn

⁵¹ Sjá nánar: Pálmi Einarsson: „Framkvæmdir í sveitum“. bls. 47-50. (1950).

⁵² Arnór Sigurjónsson: „Þættir úr íslenskri búnaðarsögu“, bls. 43. (1970).

bóginur bindur eldfjallajörð fosfór í torleyst efnasambönd sem nýtast ekki gróðri. Því gætir oft fosfórskorts í ræktun á eldfjallasvæðum sem einungis verður bættur með áburðargjöf.⁵³

Hafa ber í huga að eldfjallajarðvegur er fokgjarn. Ef vatn og vindar fá að leika óhindrað um opna akra, geta dýrmæt lífræn efni og næringarefni tapast. Sá tími sem líður frá því að akur er plægður og þar til grösin loka honum, getur því verið viðsjárverður. Þó svo að uppblástur og vatnsrof vegna akuryrkju sé ekki teljandi vandamál á Íslandi í dag þurfa bændur að vera meðvitaðir um hættuna sem aukin akuryrkja getur haft í för með sér, sérstaklega á eldfjallasvæðum landsins. Beita má ýmsum aðferðum til að draga úr hættu á foki, t.d. endurvinnna að vori frekar en hausti, rækta skjólbelti, takmarka samfellu í opnum ökrum, nota vetrarafbrigði, beita skjólsáningu, stunda skiptirækt, eða sá söfnunargróðri (e. „catch crop“).⁵⁴

Með hliðsjón af upplýsingum um eiginleika íslensks jarðvegs má ætla að hann setji ræktunarmöguleikum ekki veruleg takmörk. Þar hafa veðurfar og loftslag meira að segja.

3.4. Athugun nefndarinnar

Í riti Björns Jóhannessonar *Íslenskur jarðvegur* er fullyrt að ekki megi komast að niðurstöðu um eiginleika landsins, með viðhlítandi öryggi, nema að undangengnum nákvæmum rannsóknum á jarðvegi og gróðri. Slíkt mat sé nauðsynlegur grundvöllur fyrir áætlunum um hvernig byggja skuli landið. Þessi orð eru í fullu gildi. Þrátt fyrir margþættar rannsóknir á ýmsum sviðum landbúnaðar- og umhverfismála hefur samþætting upplýsinga um jarðvegsgerðir, gróðurfar, eiginleika nytjaplantna, ræktunartækni, veðurfar o.fl. ekki verið unnin með slíkri aðferð að komist verði að nægilega ábyggilegri rökstuddri niðurstöðu um hversu víðlent gott ræktunarland sé hér á landi.

Hér að framan er greint frá tveimur nýlegum áætlunum um stærð góðs ræktunarlands. Athyglisvert er að þótt viðmiðanir séu að nokkru ólíkar þá eru niðurstöðutölurnar nánast þær sömu. Annars vegar 600 þús. ha (6.000 km²) og hins vegar 615 þús. ha (6.150 km²). Þótt vinna megi nákvæmari greiningu og flokkun á landinu, gefur þetta ákveðna vísbendingu. Eins og sakir standa verður að álykta, a.m.k. þar til betri upplýsingar liggja fyrir, að hér fari nærri um flatarstærð góðs ræktunarlands hér á landi. Tölur um stærð þess lands sem nú er í ræktun eru öllu áreiðanlegri. Það verður að telja að sé á bilinu 120-128 þús. ha. Af því eru kornakrar um 5 þús. ha. Verði kornrækt þrefölduð í 15 þús. ha, ræktun á grænfóðri aukin úr 8 í 12 þús. ha, og aukið við túnræktina um 10 þús. ha og aðra ræktun 1 þús. ha, þá mundi ræktað land vera um 145-153 þús. ha. Það er nærri fjórðungspartur af öllu góðu ræktunarlandi landsins.⁵⁵

Samkvæmt þessu verður ekki betur séð en að ræktanlegt land sé í dag mun meira en það sem nú er í ræktun og nýtingu. Með því er einsýnt að miklir möguleikar felast í aukinni jarðrækt hér á landi. Um leið er mikilvægt að athuga að auðlindin gott ræktunarland er ekki mjög stór hér á landi í samanburði við nágrannaríki okkar.⁵⁶ Til samanburðar má hafa

Tafla 10

Ríki	Ræktað land í 1000 ha
Svíþjóð	2643
Danmörk	2306
Finnland	2253
Noregur	854
Ísland	120-128

⁵³ Mikilsverðar jarðvegsrannsóknir hafa verið unnar hér á landi. Í þessari umfjöllun er stuðst við: Ólafur Arnalds „Skógarmold“, bls. 77-80. (2006). Hér má geta þess að með nýlegri rannsókn hefur íslenskum jarðvegi verið skipt í fjóra meginflokkka með hliðsjón af erlendum flokkunarkerfum. Þá var nýlega birt yfirlitskort af íslenskum jarðvegi sem aðgengilegt er á vefsíðunni www.lbhi.is/jardvegsstofa. Sjá: Ólafur Arnalds og Hlynur Óskarsson: „Íslenskt jarðvegskort“, (2009).

⁵⁴ Borgar Páll Bragason: „Verndum jarðveginn“, bls. 20. (2009).

⁵⁵ Um þessar áætlanir má vísa til kafla 4.

⁵⁶ Rétt þykir að fella ræktunarland undir hugtakið *náttúruauðlind*. Þá er einnig rétt að skýra hvað átt er við með því hugtaki. Í skýrslu Auðlindanefndar segir: „Vegna síbreytilegra lífshátta og tækni hafa kröfur

meðfylgjandi töflu um stærð á því landi sem var í ræktun á Norðurlöndunum árið 2007.⁵⁷

Einnig er mikilvægt að áform um aukna akuryrkju feli í sér ræktunaraðferðir sem hindri jarðvegsrof. Jarðvegsrof vegna akuryrkju getur orðið alvarlegt umhverfisvandamál ef ræktunaraðferðir eru ekki skipulagðar með það í huga frá upphafi. Mikil reynsla er til um slíkt frá öðrum löndum, en sakir sérstöðu íslenska eldfjallajarðvegsins þarf að rannsaka og aðlaga þær aðferðir sérstaklega að okkar aðstæðum. Í vinnslu er sérstök jarðvegsverndartilskipun á vegum Evrópusambandsins sem fjallar um þetta, en Ísland mun þurfa að innleiða hana í gegnum EES samninginn.⁵⁸

Á síðustu árum hefur komið fram aukin gagnrýni á að góðu ræktunarlandi sé í miklum mæli ráðstafað til annarra nota en landbúnaðar með varanlegum hætti s.s. til bygginga eða vegagerðar, til mjög langs tíma s.s. til skógræktar, eða að því sé skipt upp í smáa parta sem ekki geta hentað til búrekstrar. Þetta er tekið til athugunar í næstu köflum skýrslunnar.

efnahagsstarfseminnar til náttúrunnar stöðugt verið að breytast. Segja má að allir þættir náttúrunnar, jörðin, lífríkið, vatn, loft og sólarljós, geti talist til náttúruauðlinda en þær verða því aðeins verðmætar í efnahagslegum skilningi að eftir þeim sé sóst og framboð á þeim sé takmarkað.“*Auðlindanefnd*, bls. 15. (2000).

⁵⁷ Tölur þessar eru frá árinu 2007. Heimild: Hagstofa Noregs www.ssb.no. *Statistisk årbok 2009*. Tafla 340. Með ræktuðu landi er hér átt við ræktað land samkvæmt skilgreiningu FAO (e. „arable land“). Það kann að vera ekki að öllu leyti sambærilegt við ræktað land hér á landi. Sjá: vefsíðu tölfræðideildar FAO www.faostat.fao.org → Metadata → concepts and definitions → glossary. Sótt 1. febrúar 2010.

⁵⁸ http://ec.europa.eu/environment/soil/three_en.htm

4. Nýting á ræktanlegu landi

Mikilvægt er að skipulag og nýting ræktanlegs lands sé reist á viðmiðum sjálfbærrar þróunar. Hugtakið „sjálfbær þróun“ á rætur að rekja til umræðu á níunda áratug síðustu aldar en var fest í sessi í alþjóðlegum sáttmálum á ráðstefnu þjóðarleiðtoga heimsins um umhverfi og þróun sem haldin var í Rio de Janeiro árið 1992. Þar sem fjallað er um sjálfbæra nýtingu auðlinda í sáttmálunum er sérstakur kafli um sjálfbæra gróðurnýtingu og endurheimt landgæða. Fyrsta markmið kafans er svohljóðandi: „Þær auðlindir landsins sem felast í jarðvegi og gróðri, þar með töldum skógi, verði nýttar á sjálfbæran hátt samkvæmt bestu vísindalegri vitneskju.“⁵⁹

Með sjálfbærri þróun er átt við að þörfum samtímans sé mætt án þess að draga úr möguleikum komandi kynslóða til þess að mæta sínum þörfum. Í því felst að vernd umhverfisins, sókn til efnahagslegra gæða og félagslegrar velferðar verða að fara saman. Góð lífskjör til langframa verða að byggja á heilbrigðu umhverfi og öflugum vistkerfum sem geta meðal annars tryggt fæðuframléiðslu og önnur gæði.

Hér á eftir er gerð tilraun til að rekja ýmsa þræði sem varða nýtingu ræktunarlands. Í fyrstu verður vikið að túnrækt, garðrækt, akuryrkju og skógrækt. Því næst verður vikið að umhverfisvernd, náttúruvernd og fornminjavernd. Þá er fjallað um áhrif byggðapróunar, stækkunar þéttbýlis, frístundanota ofl.

4.1. Túnrækt og garðrækt

Seint á 19. öld voru víðast einungis lítil tún umhverfis hvern bæ en engjaheyskapur var þeim mun mikilvægari, þar sem hann var mögulegur.⁶⁰ Skortur á ræktuðu landi til fóðuröflunar var lengi talinn hamla vexti landbúnaðarins og gæðum afurða. Einn helsti hvatamaður að stofnun Búnaðarfélags Íslands, Einar Ásmundsson í Nesi í Höfðahverfi, sagði árið 1871, að sá fyrsti atvinnuvegur sem allra mest þörf væri að bæta væri jarðarræktin. Við Íslendingar hefðum „að kalla takmarkalaust land að víðáttu til að rækta“.⁶¹ Þrátt fyrir eggjunarorð sem þessi kvað ekki verulega að nýræktun túna fyrir en vélvæðing hófst á þriðja áratug 20. aldar.⁶²

Umræður um jarðrækt í upphafi 20. aldar lutu mjög að áburði og áburðarþörf. Kýr sem aldar voru á töðu gerðu ekki mikið betur en að „rækta fóðrið sitt“ ef vel var á haldið.⁶³ Leiðbeint var, og stutt fjárhagslega, við betri áburðarhirðingu, m.a. var hvatt til mótekju svo ekki þyrfti að brenna þurrkuðu sauðataði. Þó var ljóst að mykjan setti túnræktinni veruleg takmörk. Um nokkurskonar „vítahring“ var að ræða milli töðu og mykju. Framleiðsla var hafin á tilbúnum áburði erlendis í upphafi 20. aldar en innflutningur á honum þótti ekki bera sig fyrir en á árunum eftir heimsstyrjöldina fyrri, en eftir það jókst innflutningur á honum jafnt og þétt. Áburðarleysið er helsta skýring þess að miklar vonir voru bundnar við aukna grastekju með tilverknaði áveitna, en hálfra aldar skeið, frá síðari hluta 19. aldar fram á fyrri hluta 20. aldar, hefur verið nefnt áveitutímabilið í íslenskri búnaðarsögu.⁶⁴

Á árunum eftir stríð hófst stóratök við framræslu votlendis og nýræktun. Um miðjan sjötta áratuginn, árið 1955, er talið að ræktað land hafi verið 57.468 ha. Árið 1959 þegar Viðreisnarstjórnin tekur við völdum var ræktað land alls 70.860 ha. Árið 1971 þegar hún lét

⁵⁹ *Velferð til framtíðar. Sjálfbær þróun í íslensku samfélagi. Áherslur 2006-2009*, bls. 8 og 23. (2007).

⁶⁰ Áætlað hefur verið út frá hefyndum að slægnaland á engjum hafi á öndverðri 20. öld verið um 60-70 þúsund ha. Sigurður Sigurðsson: „Búnaðarhagur“, bls. 64. (1937).

⁶¹ Einar Ásmundsson: *Um framfarir Íslands*. Kaupmannahöfn 1871, bls. 17.

⁶² Arnór Sigurjónsson: „Þættir úr íslenskri búnaðarsögu“. bls. 38-51. (1970). Óttar Geirsson: „Jarðrækt“, bls. 403-404. (1988). Sjá einnig tölulegt yfirlit: *Hagskinna*, bls. 266-275. (1997).

⁶³ Sjá t.d. Jónas Illugason: „Ræktunarmálið og framtíðarhorfur sveitanna.“ (1912).

⁶⁴ Helgi Skúli Kjartansson: „Áveiturnar miklu á Skeið og Flóa“, 330-360. (1988).

af völdum, eftir að hafa stutt mjög að nýræktun í landinu, hafði ræktað land aukist mikið og var alls 119.457 ha. Á sextán árum hafði það meira en tvöfaldast að flatarmáli.⁶⁵ Stærð túna í reglulegri nýtingu hefur ekki aukist frá þessum tíma, svo orð sé á gerandi.⁶⁶

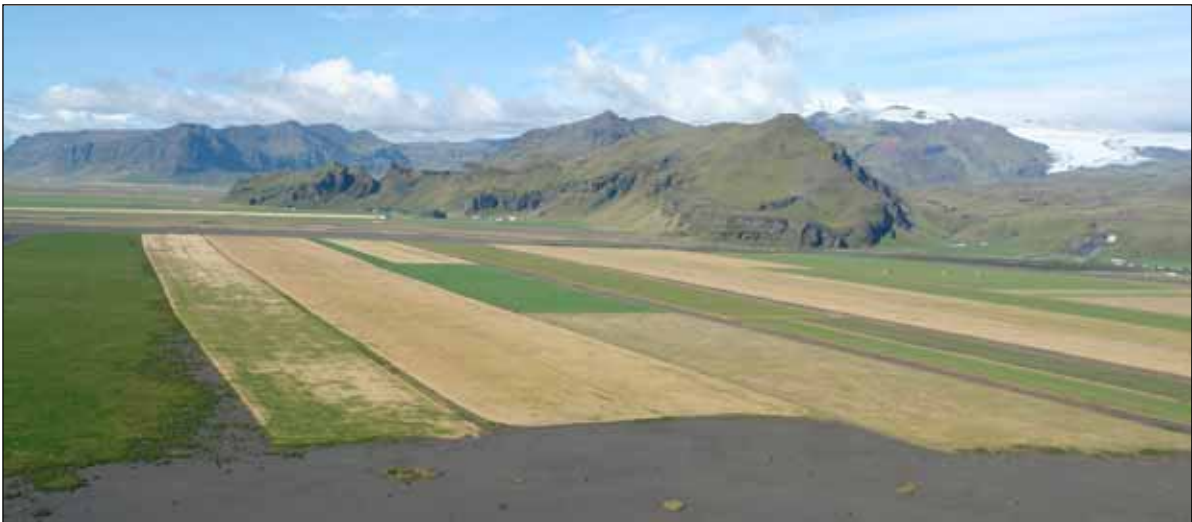
Garðrækt s.s. ræktun grænmeti og kartaflna hefur unnið sér ríka hefð hér á landi. Lengi vel fram eftir 20 öld var áherslan einkum lögð á ræktun rófna og kartaflna en smám saman gerðist ræktunin fjölbreyttari. Ekki er ástæða til að rekja þá sögu hér.

Árið 1924 var fyrsta gróðurhúsið reist hér á landi og markaði það upphaf ylrehtar eins og hún er nú stunduð. Gróðurhúsum fjölgaði mikið á stríðsárunum en fjölgunin var nokkuð jöfn síðan fram á seinustu ár. Gróðurhúsin hafa verið reist í námunda við heitavatnssvæði enda nýta þau jarðhita til upphitunar.⁶⁷

Á seinustu árum hefur í auknum mæli verið lögð stund á lífrænan landbúnað. Um hann gilda lög nr. 162/1994 um lífræna landbúnaðarframleiðslu. Vel má vera að vægi lífræns landbúnaðar aukist á næstu árum, en við það kann þörf á aðgengi að landi, sem hentar lífrænum landbúnaði, að aukast.⁶⁸

Þá má geta þess að víða um lönd, m.a. í Evrópu, er lögð vaxandi áhersla á sjálfbærari búskaparhætti með meiri heimaöflun, neyslu sem næst framleiðslustað til að spara flutninga og notkun búfjárkynja sem nýta vel graslendi og eru aðlöguð aðstæðum í hverju landi eða landsvæði.⁶⁹

Meðan búskapur er í líku horfi og verið hefur hér á landi á undanförunum árum má ætla að túnrækt og garðrækt verði ekki aukin til muna. Árleg nýræktun á grasi er á milli 3-4.000 ha, en þar mun að miklu leyti vera um endurræktun að ræða.⁷⁰



Víða er mögulegt, með réttri sáningu og áburðargjöf, að breyta eyðisöndum í tún og akra. Ræktun á Skógasandi undir Eyjafjöllum. Mynd: Ólafur Eggertsson

⁶⁵ *Hagskinna*, bls. 268. (1997).

⁶⁶ Sjá 3. kafla.

⁶⁷ Sigurður Sigurðsson: „Búnaðarhagir“, bls. 232-260. (1937). Óli Valur Hansson: „Garðávextir-matjurtir“, bls. 446-466. (1988). Sjá einnig: Axel V. Magnússon: „Gróðurhúsarækt – ylrekt“, bls. 466-490. (1988).

⁶⁸ Hér má vísa til: *Lífræn framleiðsla. Ónotað tækifæri í atvinnulífi landsbyggðarinnar* (2006).

⁶⁹ Sjá nánar: Ólafur R. Dýrmundsson: „Verndun gamalla búfjárkynja í Evrópu“ (2009).

⁷⁰ Árið 2009 voru ræktaðir 3047 ha af grasi. Árið 2008 voru ræktaðir 3612 ha. Heimild: Bændasamtök Íslands.

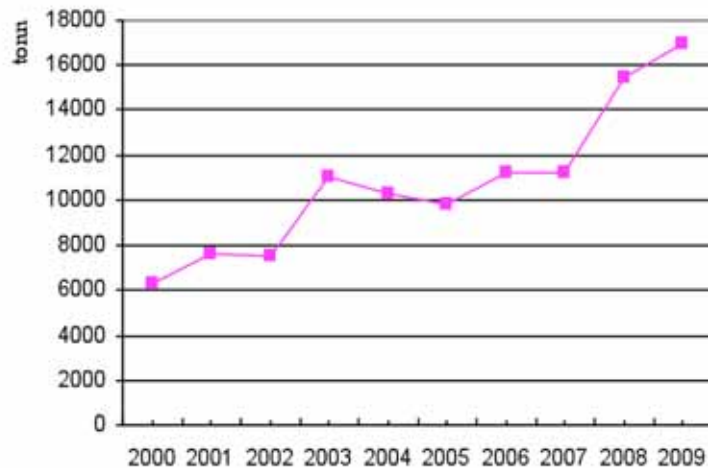
4.2. Akuryrkja

Margir landnámsmanna voru frá kornhéruðum í Noregi eða af Bretlandseyjum og má telja líkur til að þeir hafi leitast við að sá korni (þ.e. byggi) þegar í upphafi landnáms síns.⁷¹ Kornræktin var þó líklega aldrei mjög umfangsmikil. Svo virðist sem allalengst hafi verið að kirkjur ættu akur, sem tók sáld (um 100 kg útsæðiskorns). Stök dæmi eru þó um til muna stærri akra þótt víða hafi akrar ekki verið stærri en litlir kálgarðar. Þrátt fyrir mikla sjálfsþurft mun kornræktin aldrei hafa fullnægt kornþörf landsmanna og var mjöl því ætíð flutt inn.⁷²

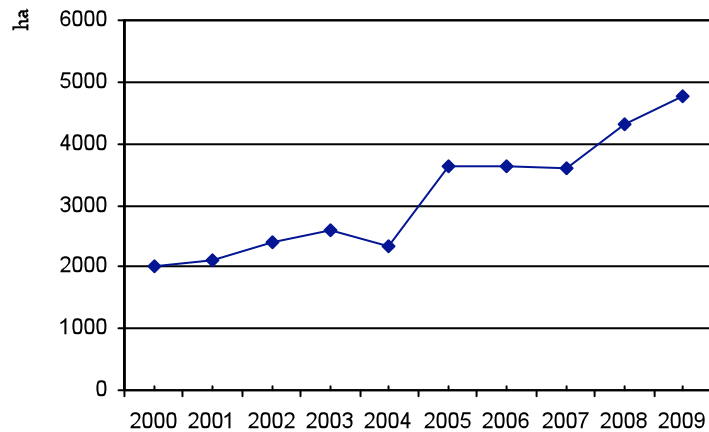
Af sögulegum heimildum má ráða að akuryrkja hafi haldist sunnanlands a.m.k. fram á 15. öld en raunar er ekki víst að hún hafi yfirleitt verið reynd í mörgum landshlutum. Sennilegt er að meginorsök endaloka kornræktarinnar sé aukin kaupsigling. Um 1340 urðu sjávarafurðir aðalútflutningsvörur Íslendinga, skreið og lýsi, í stað vaðmáls áður. Síðan er talið að skömmu eftir 1400 hafi skreið hækkað í verði um allt að 70%. Á sama tíma lækkar verð á korni, um leið og veðurfari fer hnignandi.⁷³

Á síðari öldum kveður lítt að tilraunum til kornræktar. Þó er t.d. þekkt að Gísli Magnússon sýslumaður á Hlíðarenda, gerði tilraunir með kornrækt um miðja 17. öld. Þá voru í upphafi nítjándu aldar gerðar nokkrar tilraunir í gróðrarstöðvunum á Akureyri og í Reykjavík með misjöfnum árangri. Árið 1923 tók Klemenz Kristjánsson til við korntilraunir, fyrst í Reykjavík en frá árinu 1927 á Sámsstöðum í Fljótshlíð. Þær tilraunir gáfust ágætlega og munu lengi halda nafni hans á lofti.

Framleiðsla á byggi 2000-2009



Stærð byggakra, 2000-2009



⁷¹ Björn Magnússon Ólsen. *Um kornyrkju á Íslandi að fornu*, bls. 81. (1910).

⁷² Gunnar Karlsson: „Frá þjóðveldi til konungsríkis“, bls. 13. (1975). Vangaveltur hafa verið uppi um hversu margföld uppskeran hafi verið miðað við útsæðið. Björn M. Ólsen telur miðað við afkomu í Noregi að unnt sé að gera ráð fyrir að uppskera hafi, að minnsta kosti sunnanlands, verið að jafnaði sexföld við útsæðið, sem hér væri því um 600 kg. Sjá: „Um kornyrkju á Íslandi að fornu“, bls. 160. (1910). Rétt er að geta hér einnig forleifarannsóknar á Gröf í Örafum sem bendir til rýrrar uppskeru. Sjá: Sturla Friðriksson: „Korn frá Gröf í Örafum.“, bls. 88-90. (1959).

⁷³ Þorleifur Einarsson: „Vitnisburður frjógreiningar“, bls. 449-450. Björn Magnússon Ólsen. *Um kornyrkju á Íslandi að fornu*, bls. 81, og Jónatan Hermannsson: „Kornrækt á Íslandi“, bls. 178-187. (1993).

Sérfræðingar Landbúnaðarháskóla Íslands (áður RALA) hafa fengist við rannsóknir á kornrækt frá um 1960 til þessa dags. Á sjötta áratugnum og fram yfir 1960 var korn ræktað nokkuð víða, sums staðar í stórum stíl t.d. í Gunnarsholti. Með harðari eftir 1965 féll kornræktin að mestu niður. Árin 1965-1980 var korn einungis ræktað á tveimur stöðum á landinu, Sámstöðum og Þorvaldseyri. Síðan gerist það árið 1981 að Austur-Landeyingar hófu kornrækt af myndarskap, en nú er kornrækt stunduð víða um land.⁷⁴

Á síðustu árum hefur orðið merkjanleg framleiðsluaukning. Þar er nær eingöngu um að ræða bygg til heimanota, þ.e. til fóðurbætis á búi. Árið 2008 var bygg ræktað á 4360 ha. Korn var skorið af 4771 ha sumarið 2009 og áætluð uppskera var nær 17 þús. tonn af þurru korni.⁷⁵

Árið 2008 voru rétt um 30 þús. tonn af byggi notuð í svína- og kúafóður hér á landi. Mögulegt er að innan fárra ára verði það allt ræktað innanlands. Nýta má bygg að einhverju leyti í kúa- og svínafóður í staðinn fyrir maís auk þess að spara má hey með aukinni bygggjöf. Hvort svo verði gert veltur auðvitað á ýmsu, einkum þó kostnaði við ræktunina og markaðsaðstæðum.

Alifuglar þurfa orkuríkt fóður og sama gildir um svín að nokkru leyti. Hveiti og maís eru hýðislaus og því orkuríkari en bygg. Meira en helmingur kjarnfóðurs, sem hér er notaður, er af þessum tegundum. Möguleg aukning kornræktar, umfram þá tvöföldun byggæktar, sem kann að verða á næstu árum, getur því orðið annað hvort í hveiti eða hýðislausu byggi.

Miðað við innflutning hveitisáðkorns síðustu þrjú árin má ætla að uppskera hveitis hafi verið á bilinu 50-150 tonn af þurru korni árlega. Það hefur fyrst og fremst verið notað til fóðurs.⁷⁶

Vorhveiti þarf mun lengra og hlýrra sumar en bygg til að ná viðunandi þroska og ræktun þess er því áhættusöm. En um vetrarhveiti gegnir öðru máli. Ef það lifir veturinn á annað borð, þá nær það oftast nær bærilegum þroska. Góð reynsla er komin af ræktun þess á Þorvaldseyri undir Eyjafjöllum og nokkrum stöðum í uppsveitum Árnessýslu. Á Þorvaldseyri er raunar einnig framleitt hveiti til manneldis.

Möguleikar á ræktun vetrarhveitis eru enn lítið kannaðir, en sú ræktun gæti reynst álitlegur kostur á völdum stöðum, þar sem vetrarveður eru annað hvort mild eða þá stöðug. Hýðislaust bygg, sem hefur svipaða eiginleika til fóðurs og hveiti, er nú í þróun hjá Landbúnaðarháskóla Íslands og gæti orðið tiltækt á markaði eftir fimm ár. Hýðislaust bygg og hveiti gætu opnað möguleika á því að kornrækt fjórfaldaðist frá því sem var árið 2009.

Mikilvægt er að akuryrkja verði skipulögð og stunduð á sjálfbæran hátt. Til að mynda er skiptiræktun nauðsynleg til að tryggja gæði jarðvegs og varðveita frjósemi hans. Hún er einnig mikilvæg til þess að draga úr hættu á foki úr ökrum þar sem jarðvegur er fokgjarn. Framfarir í ræktunarmenningu þjóðarinnar hafa verið stórstígar á síðustu árum og áratugum þegar bændur hafa aflað sér aukinnar þekkingar um ræktun landsins og möguleika til ræktunar þess. Búnaðarskólar, rannsóknastofnanir og samtök bænda hafa staðið fyrir fræðslu og rannsóknnum auk þess að frumkvöðlastarf einstakra bænda hefur haft mikla þýðingu. Mikilvægar framfarir hafa orðið í þekkingu á erfðaeiginleikum og með kynbótum nytjaplantna. Þessi aukna þekking gefur fyrirheit um að hægt verði að auka til muna hverskonar jarðrækt á komandi árum.

⁷⁴ Jónatan Hermannsson: „Kornrækt á Íslandi“ (1993). Þar er vísað til: Siglaugur Brynleifsson: *Klemenz á Sámstöðum*, bls. 9, 31-90 og 120-122. (1978). Um tilraunir til kornræktar á 18. öld má vísa til: Þorkell Jóhannesson: „Búnaðarsamtök á Íslandi 1837-1937“, bls. 49-66. (1937).

⁷⁵ Heimild: Bændasamtök Íslands. Heimild í línuriti um stærð byggakra er reist á áætlun, m.a. um fræmagn, fram til ársins 2005. Frá og með 2006 er byggt á skrá sem haldnar hafa verið vegna ræktunarstyrkja.

⁷⁶ Heimild: Upplýsingar frá Matvælastofnun, 25. nóvember 2009.

4.3. Framleiðsla iðnjurta

Meðal þess sem athugað hefur verið hér á landi á síðustu árum eru möguleikar til ræktunar orkujurta. Einkum er horft til framleiðslu lífdísels úr jurtaolíu og framleiðslu etanóls eða metans úr kolvetnum með gerjun og eimingu. Með þessu má framleiða eldsneyti sem nýst getur í stað innflutts jarðefnaeldsneytis. Helstu jurtir sem kemur til greina að rækta í þessu skyni í góðu ræktunarlandi, eru repja (forðaolía), bygg (forðasykrur), rófur/næpur, hampur, hálmur og fjölær grös (sellulósi/hemi-).



Kornrækt og tilraunarækt á hampi að Kálfskinni í Eyjafirði
Mynd: Ólafur Eggertsson

Sumar þessarar jurta eru bæði til sem vor og haustafbrigði. Haustafbrigðin hafa reynst nýtanleg hér á landi. Sumar jurtanna, þ.e. repja og nepja, þola ekki svellalög, vatnsaga eða frostlyftingu að vetri og þurfa hlýtt sumar. Ræktun þeirra mun af þeim sökum einskorðast við bestu ræktunarsvæðin, góðsveitir um miðbik Suður- og Norðurlands. Eina ræktunin sem komin er af hreinu hugmyndastigi var gerð árin 2008-2009 að frumkvæði Siglingastofnunar Íslands. Ræktuð var repja og nepja á níu stöðum um landið. Misvel tókst til, eins og við var að búast, en sumsstaðar var ágætur árangur af tilrauninni, einkum á Þorvaldseyri undir Eyjafjöllum og á Möðruvöllum í Hörgárdal. Stefnt er að aukinni repjuræktun til eldsneytisframleiðslu á næstu árum.⁷⁷ Til að byrja með mun ræktun sem þessi fara fram í góðu ræktunarlandi. Repjan er tvíær og er hún ákjósanleg í skiptirækt við kornrækt á meðan reynsla fæst um afurðir hennar. Þá hefur einnig verið til athugunar að rækta lúpínu til Etanólframleiðslu en það verður einkum gert í rýru landi. Þá má benda á tilraunir hafa verið gerðar við ræktun iðnaðarhamps og línrækt. Ekkert þessara verkefna er komið á þann legg að hægt sé að gera langtímaáætlun um mögulega landþörf, en mikilvægt er að fylgjast vel með þeirri þróun.



Repjuakur. Mynd: Ólafur Eggertsson

⁷⁷ Jónatan Hermannsson og Þóroddur Sveinsson: „Ræktun orkujurta á bújörðum“

4.4. Skógrækt

Á 18. öld var skóglendi hér á landi að miklu leyti gengið til þurrðar. Þá voru sett lagaboð til verndar skóginum. Um og eftir aldhvörfin 1900 varð síðan mikil vakning til skógræktar sem bæði beindist að varðveislu skóga og nýskógrækt.

Fyrsti vísir að stuðningi hins opinbera við bændaskógrækt var svonefnd Fljótsdalsáætlun sem sett var á fót árið 1970. Nokkru síðar, árið 1984, öðluðust gildi lög um breytingu á skógræktarlögum sem heimiluðu Skógrækt ríkisins að styðja við nytjaskógrækt, til timburnytja, á bújörðum. Nú er svo komið að nytjaskógrækt er stunduð á fjölmörgum jörðum víða um land innan ramma laga nr. 95/2006 um landshlutaverkefni í skógrækt. Í 1. gr. þeirra laga segir að stefnt sé að því að skógar þeki að minnsta kosti 5% af flatarmáli láglendis neðan 400 metra yfir sjávarmáli. Með skógræktinni skal stefnt að því að „skapa skógarauðlind á Íslandi, rækta fjölnytjaskóga og skjólbelti, treysta byggð og efla atvinnulíf.“ Samkvæmt heimild í lögnum eru nú starfrækt 5 landshlutaverkefni í skógrækt, Suðurlandsskógar, Norðurlandsskógar, Skjólsskógar á Vestfjörðum, Vesturlandsskógar og Héraðs- og Austurlandsskógar. Skógrækt ríkisins, er verkefnunum til ráðuneytis. Rannsóknastöð Skógræktar ríkisins á Mógilsá fer með rannsóknir í skógrækt.

Björn Traustason hjá Rannsóknastöð Skógræktar ríkisins að Mógilsá og Fanney Ósk Gísladóttir hjá Landbúnaðarháskóla Íslands hafa nýverið sett fram tilgátu um stærð þess sem þau nefna „fram tíðar ræktunarland á Íslandi“. Tilgangur rannsóknarinnar var að meta hversu stórum hluta þess kunni að verða ráðstafað til skógræktar miðað við núverandi áætlanir og framkvæmdahraða. Þau telja slíkt land vera um 615 þús. ha (6.150 km²), eða 24,9% af landi neðan 200 metra (áskilið var að landið lægi ekki hærra).⁷⁸

Þau telja að flatarmál núverandi skógræktarlands sé 34.300 ha. Af þeirri rækt séu 27.400 ha innan „fram tíðar ræktunarlandsins“. Það þýðir að 4,5% af slíku landi hefur þegar verið lagt til skógræktar. Þau telja að verði hraði gróðursetningar fram til ársins 2040 sá sami og á síðustu árum verði flatarmál skógræktarsvæða, á því ári, um 85.000 ha. Af því munu um 68.000 ha vera innan fram tíðar ræktunarlandsins (þ.e. 11,1 % af slíku landi). Ef á hinn bóginn markmiðinu um 5% skógarþekju neðan 400 metra verður náð, sem þau telja óraunhæft miðað við framkvæmdarahraða síðustu ára, þá muni flatarmál skógræktar innan fram tíðar ræktunarlands geta verið um 159.000 ha árið 2040 (þ.e. 25,9% af slíku landi).⁷⁹

Suðurlandsskógar kynntu nefndinni skógrækt á starfssvæði sínu með sérstöku tilliti til kornræktar. Þar var áætlað að jarðir sem gætu verið með kornrækt í öllu skógræktarlandinu væru um 21,8% allra jarða sem tækju þátt í verkefninu. Um 48% jarðanna gætu verið með kornrækt í hluta landsins og um 30,2% gætu ekki ræktað korn í skógræktarlandinu. Þess má geta að Björn B. Jónsson framkvæmdastjóri Suðurlandsskóga sagði á fundi nefndarinnar að hann teldi líklegt að rækta megi skóg ofar í landinu á næstu árum vegna hlýnunar.

Gott ræktunarland er ekki endilega ákjósanlegt til skógræktar, enda er oft erfitt að koma trjáplöntum á legg í slíku landi, t.d. í aflögðum túnnum og mjög grasgefnu landi. Víða er plantað skógi í fremur rýrt land t.d. í hlíðum, ofan sléttlendis, sem illa henta til túnræktar. Eitthvað virðist þó kveða að skógrækt í góðu ræktunarlandi eins og dæmið frá Suðurlandsskógum ber með sér.

⁷⁸ Frá athugun þeirra er sagt nánar í kafla 3.1.

⁷⁹ Björn Traustason og Fanney Ósk Gísladóttir: „Hlutur skógræktar í ræktunarlandi“, bls. 54 o. áfr. (2009).

Nefndin bendir á að skógrækt er ekki jafn varanleg ráðstöfun á landi og sú sem felst t.d. í þéttbýli eða vegarlagningu. Hins vegar er ljóst að í henni felst ráðstöfun á landi til mjög langs tíma.

Á hinn bóginn er til þess að líta að frjósamur jarðvegur kemur allri ræktun til góða, og að því gefnu að ræktanlegt land á Íslandi sé mun meira en nú er nýtt til ræktunar, telur nefndin ekki að þörf sé á því að takmarka skógrækt á slíku landi. Raunar má halda því fram að eðlilegt sé að skógur sé ræktaður á ákveðnu hlutfalli ræktanlegs lands, án þess að það sé bundið við skjólbeltarækt.

Engu að síður telur nefndin fulla ástæðu til þess að íhugað verði hvort stjórnvöldum sé rétt að taka tillit til röskunar á góðu ræktunarlendi við skipulagningu nýskógræktar, sem nýtur styrks hjá landshlutaverkefni í skógrækt. Þar kemur mjög til athugunar, með hliðsjón af markmiðum um nýtingu góðs ræktunarlands, að almenna reglan verði að opinberum framlögum til skógræktar sé ekki varið til þess að rækta skóg í túnnum eða akurlendi, sérstaklega í góðum akuryrkjuhéruðum.

Nefndin telur ekki rétt að álykta frekar um þetta atriði með því að nú er að störfum nefnd, sem skipuð var af sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra og er ætlað að marka langtímastefnu íslenskrar nytjaskógræktar í samræmi við lög um landshlutaverkefni í skógrækt. Hún mun á hinn bóginn vekja athygli þeirrar nefndar á athugasemdum þessum.

4.5. Umhverfisvernd

Meðal markmiða laga um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000 er að dregið verði eins og kostur er úr neikvæðum umhverfisáhrifum framkvæmdar og stuðlað að samvinnu þeirra aðila sem hafa hagsmuna að gæta eða láta sig þau mál varða sem falla undir lögin. Í þeim tilgangi er mælt fyrir um matsskyldu á tilteknum framkvæmdum, sem kunna vegna staðsetningar, starfsemi sem þeim fylgir, eðlis eða umfangs að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif. Mat sem þetta er forsenda ákvörðunar um hvort veita skuli leyfi til framkvæmdar samkvæmt skipulagslögum og eftir atvikum ýmsum sérlögum.

Alþjóðlegir samningar

Með lögum um umhverfisáhrif nr. 106/2000 uppfyllir löggjafinn annars vegar þær skuldbindingar á vettvangi umhverfismála sem felast í EES samningnum, sbr. 73.-75. gr. laga nr. 2/1993 um Evrópska efnahagssvæðið, og hins vegar ýmsar alþjóðlegar skuldbindingar á sviði umhverfismála, einkum þær sem er að finna í Ríó yfirlýsingunni, en hún hefur að geyma 27 meginreglur á sviði umhverfismála.⁸⁰

Á umhverfisráðstefnunni í Ríó 1992 var mörkuð stefna í alþjóðlegum umhverfisrétti næstu áratuga. Í framhaldi af henni voru gerðir þrír mikilvægir alþjóðasamningar, um loftslagsbreytingar, um líffræðilega fjölbreytni og um eyðimerkurmyndun. Fyrri samningarnir tveir voru undirritaðir árið 1992 en sá síðasti árið 1994.

Markmið samningsins um loftslagsbreytingar eru að koma í veg fyrir hættulega röskun á loftslagskerfinu af mannavöldum, og tryggja þannig að matvælaframleiðslu í heiminum verði

⁸⁰ Sjá aths. með því frumvarpi sem varð að lögnum. Alþt. 1999-2000, A-deild, bls. 3493-3498. Þar kemur fram að frumvarpið byggir á tilskipunum 85/337/EBE og 97/11/EB og er efni þeirra rakið að nokkru. Um hinar alþjóðlegu skuldbindingar er auk Ríó samningsins vísað til Ramsarsamningsins, Bernarsamningsins og Samningsins um verndun menningar- og náttúruarfleifðar mannsins frá 1972.

ekki stefnt í hættu og að efnahagsþróun geti haldið áfram á sjálfbæran máta. Einnig að stuðla að alþjóðlegri samvinnu um félagslega og efnahagslega aðlögun að loftslagsbreytingum.⁸¹

Bókun við samninginn var samþykkt í Kýmótó árið 1997. Samkvæmt henni skuldbinda ríki í Viðauka I (þ.e. iðnríkin, þ.á. m. Ísland) sig til þess að minnka losun gróðurhúsalofttegunda í heild um 5,2% á tímabilinu 2008–2012, miðað við útstreymi þeirra árið 1990. Markmiðum má ná með annars vegar minnkun losunar og hins vegar bindingu kolefnis úr andrúmslofti með skógrækt og landgræðslu.⁸²

Loftslagssamningurinn og landnýtingarþáttur Kýmótó bókunarinnar geta haft ýmis áhrif á nýtingu ræktanlegs lands. Nefna má annars vegar losun gróðurhúsalofttegunda ef nýtt land er brotið til akuryrkju og hins vegar ef endurheimt votlendis verður viðurkennd loftslagsaðgerð. Þá eru mikilvæg ákvæði um landbúnað í samningnum.

Samningurinn um líffræðilega fjölbreytni felur í sér skuldbindingar sem lúta að verndun og sjálfbærri nýtingu lífríkisins. Samningurinn kveður skýrt á um að hvert aðildarríki hafi óskoraðan rétt yfir verndun og nýtingu eigin lífríkis. Hann er rammisamningur, sem fjallar ekki sérstaklega um friðun einstakra svæða, heldur almennt um vernd og sjálfbæra nýtingu lífríkisins.

Miklu máli skiptir að ákvarðanir um að brjóta nýtt land til ræktunar taki fyllsta tillit til lífríkis viðkomandi svæðis og skuldbindinga samningsins. Í honum er meðal annars fjallað um skyldu aðildarríkja til að krefjast mats á umhverfisáhrifum framkvæmda sem líklegar eru til að hafa veruleg skaðleg áhrif á líffræðilega fjölbreytni. Þar er einnig hvatt til þess að eydd og sködduð vistkerfi verði endurheimt. Í því samhengi hefur hér á landi t.d. verið bent á eyðingu birkiskóga frá landnámi og mikla framræslu votlendis á 20. öld.⁸³

Alþjóðasamningurinn um aðgerðir gegn eyðimerkurmyndun hefur það að markmiði að vinna gegn eyðimerkurmyndun og draga úr skaðlegum afleiðingum þurrka í löndum sem eiga við alvarlegan vanda að etja af völdum þurrka og/eða eyðimerkurmyndunar.⁸⁴

Aðrir alþjóðlegir samningar sem Ísland á aðild að og skipta máli varðandi mat á umhverfisáhrifum eru einkum Bernarsamningurinn um verndun villtra plantna, dýra og náttúrulegra búsetusvæða þeirra og samningur um verndun menningar- og náttúruarfleifðar heimsins frá 1972. Þá er einnig rétt að minna á Ramsarsamninginn frá 1971 sem Ísland er aðili að og leggur skyldur á ríki til að stuðla að verndun votlendis.⁸⁵

Lagaákvæði

Í 6. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum segir að framkvæmdir sem tilgreindar eru í 2. viðauka við lögin skuli háðar mati þegar þær geta haft í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif vegna umfangs, eðlis eða staðsetningar. Skytt er að tilkynna slíkar

⁸¹ Texti samningsins, bæði á ensku og íslensku, var birtur sem fylgiskjal með þingsályktunartillögu um aðild Íslands að samningnum. Sjá: Alþt. 1992-1993, A-deild, bls. 4915-4946.

⁸² Texti bókunarinnar, bæði á ensku og íslensku, var birtur sem fylgiskjal með þingsályktunartillögu um aðild Íslands að bókuninni. Sjá: Alþt. 2001-2002, A-deild, bls. 5115-5152. Sjá einnig auglýsingu nr. 28/2002 í C-deild Stjórnartíðinda.

⁸³ Samningurinn var staðfestur af Alþingi hinn 12. september 1994. Hann er birtur í Stjt. C-deild, 3/1995.

⁸⁴ Ísland varð aðili 3. júní 1997 og öðlaðist samningurinn gildi 1. september 1997. Stjt. C-deild, nr. 16/1997.

⁸⁵ Markmið sáttmálans er verndun votlendissvæða jarðarinnar og nær verndunin til allra dýra og plantna á vernduðum svæðum. Aðildarríkjum sáttmálans er skylt að stuðla að verndun votlendissvæða og að þau verði nýtt á skynsamlegan hátt. Ber hverju aðildarríki að tilnefna a.m.k. eitt mikilvægt votlendissvæði. Þrjú íslensk svæði eru sérstaklega vernduð samkvæmt Ramsarsamningnum en þau eru Þjórsárver, Mývatns- og Laxárvæðið og Grunnafjörður.

framkvæmdir til Skipulagsstofnunar sem skal taka ákvörðun um hvort framkvæmd skuli háð mati samkvæmt lögnum. Í téðum viðauka eru tilfærðar eftirgreindar framkvæmdir í landbúnaði og skógrækt:

- a. Framkvæmdir til endurskipulagningar á landareignum í dreifbýli sem taka til stærra landsvæðis en 20 ha.
- b. Framkvæmdir til að leggja óræktað land eða lítt snortið svæði undir þaulnýttinn landbúnað.
- c. Vatnsstjórnunarframkvæmdir vegna landbúnaðar, þar með taldar áveitu- og framræsluframkvæmdir, á 10 ha svæði eða stærra eða á verndarsvæðum.
- d. Nýræktun skóga á 200 ha svæði eða stærra eða á verndarsvæðum og ruðningur á náttúrulegum skógi.
- e. Uppgræðsla lands á verndarsvæðum.
- f. Stöðvar þar sem fram fer þauleldi alifugla og svína með:
 - i. 40.000 stæði fyrir kjúklinga eða hænur,
 - ii. 2.000 stæði fyrir alisvín (yfir 30 kg) eða fleiri eða
 - iii. 750 stæði fyrir gyltur eða fleiri.

Við eftirgrennslan nefndarinnar hjá Skipulagsstofnun kom í ljós að lítið eða ekkert mun kveða að því að framkvæmdir samkvæmt a-, b- eða c-liðum séu bornar undir stofnunina til ákvörðunar.

Rétt er að vekja hér einnig athygli á 7. gr. búnaðarlaga nr. 70/1998. Þar segir að jarðabætur skuli miða að því að bæta aðstöðu til búskapar á viðkomandi býlum og stuðla með því að framförum í landbúnaði og auka samkeppnishæfni hans. Þær skulu auk þess stuðla að sjálfbærri landnýtingu og verndun vistkerfa, taka mið af skuldbindingum Íslendinga um varðveislu líffræðilegrar fjölbreytni, markmiðum þjóðarinnar um verndun umhverfis og sjálfbæra þróun og stuðla að framþróun vistrænna og lífrænna búskaparháttá.

4.6. Náttúruvernd

Um náttúruvernd fer einkum eftir lögum um náttúruvernd nr. 44/1999. Náttúruvernd birtist einkum í verndun ákveðinna svæða í formi þjóðgarða eða annarra verndarsvæða. Á síðustu árum hefur slíkum svæðum fjölgað. Þar munar mestu um stofnun Vatnajökulsþjóðgarðs árið 2008. Tveir aðrir þjóðgarðar eru í landinu, á Þingvöllum og yst á Snæfellsnesi. Alls eru 38 svæði friðlýst sem friðlönd, 36 sem náttúruvætti og eitt sem búsvæði. Þá eru 19 fólksvangar á Íslandi þar sem megináherslan er lögð á að vernda svæði til útivistar. Loks njóta Breiðafjörður, Mývatn ásamt Laxá og Þingvallavatn með vatnasviði þess, verndar samkvæmt sérstökum lögum.⁸⁶



Í 39. gr. náttúruverndarlaga segir að ekki skuli að óþörfu eyða eða spilla gróðri með mosa-, lyng- eða hrísrifi eða á annan hátt.
Mynd: Landgræðsla ríkisins

⁸⁶ Sjá heimasíðu Umhverfisstofnunar, www.ust.is. Einnig: *Umhverfi og auðlindir. Stefnum við í átt til sjálfbærrar þróunar?*, bls. 14-18. (2009).

Í 37. grein náttúruverndarlaga segir að eftirgreind náttúruvörubærni, eða landslagsmyndir, njóti sérstakar verndar. Forðast skal röskun þeirra eins og kostur er;

- a. Eldvörp, gervigígar og eldhraun.
- b. Stöðuvötn og tjarnir, 1.000 m² að stærð eða stærri.
- c. Mýrar og flóar, 3 hektarar að stærð eða stærri.
- d. Fossar, hverir og aðrar heitar uppsprettur, svo og hrúður og hrúðurbreiður, 100 m² að stærð eða stærri.
- e. Sjávarfitjar og leirur.

Leita skal umsagnar Umhverfisstofnunar og náttúruverndarnefnda sveitarfélaga áður en veitt er framkvæmda- eða byggingarleyfi samkvæmt skipulagslögum sem hefur í för með sér röskun þessara jarðmyndana og vistkerfa. Þetta á þó ekki við ef fyrir liggur aðalskipulag sem var samþykkt eftir gildistöku laga um náttúruvernd nr. 44/1999 enda hafi umsagnar Umhverfisstofnunar og náttúruverndarnefnda verið leitað við gerð skipulagsins, sbr. 33. gr. laganna. Hér er það ákvæði c-liðar sem einkum hefur þýðingu, þ.e. ef áform eru um framræslu votlendissvæða til ræktunar.

4.7.Fornminjavernd

Ekki má stunda jarðvinnslu á eða við friðlýstar fornleifar eða minjasvæði. Þeim minjum, sem friðlýstar eru skal fylgja 20 metra friðhelgað svæði út frá ystu sýnilegu mörkum fornleifa og umhverfis nema annað sé ákveðið sbr. 11. gr. þjóðminjalaga nr. 107/2001. Þegar hafist er handa við ræktun þarf að hafa gát af fornleifum og meta hverju sinni hvort varðveisla þeirra sé tryggð.

4.8.Endurheimt votlendis

Framræsla votlendis í því skyni að auka túnrækt og bæta haglendi hófst að segja má um það leyti sem jarðræktarlögin frá 1923 öðluðust gildi. Árið 1942 fluttust síðan til landsins fyrstu stóru skurðgröfurnar sem ætlaðar voru til þess að ræsa fram mýrlendi. Síðan þá hafa verið grafnir u.þ.b. 32.000 km af skurðum til að framræsa mýrar auk þess sem vötn og tjarnir hafa verið ræst fram í sama augnamiði, en allt til ársins 1987 var framræsla styrkt af ríkinu

Samkvæmt óbirtum bráðabirgðaniðurstöðum Landbúnaðarháskóla Íslands, sem getið er í kafla 3.1, virðist sem flatarmál framræsts votlendis utan túna sé um 3.379 km², þ.e. 337,9 þús. ha, en undir túnum séu um 570 km², þ.e. 57 þús. ha. Af því landi sem er utan túna virðist mega áætla, mjög lauslega, að 2/3 partar séu nýttir til beitar en 1/3 partur muni lítið eða ekkert nýttur í þágu landbúnaðar. Það er sá hluti sem væntanlega er áhugaverðast að kanna hvort unnt sé að endurheimta, eins og oft hefur komið til umræðu á síðustu árum.

Árið 1996 skipaði landbúnaðarráðherra sérstaka nefnd, Votlendisnefnd, sem annaðist tilraunir og lagði fram tillögur um hvar og hvernig mætti standa að endurheimt hluta þess votlendis sem þurrkað hefur verið upp með framræslu. Nefndin lauk starfi sínu 2006 en gögn hennar eru hjá Landbúnaðarháskóla Íslands þar sem enn er unnið að rannsóknum á votlendi og endurheimt þess.

Nefndin beitti sér fyrir fræðslu um verndun votlendis og telur raunar að markverðasti árangurinn af starfi hennar hafi verið breyting á viðhorfi til endurheimtar votlendis á þeim árum sem hún starfaði. Mótuð hefur verið sú stefna að ekki verði ráðist í viðamiklar framkvæmdir, sem hafa í för með sér þurrkun lands, nema að vel athuguðu máli og að framkvæmdaaðili skuli endurheimta land á móti hinu raskaða. Nefndin vann að nokkrum slíkum málum, leiðbeindi og lagði mat á framkvæmdir.

Samkvæmt framangreindu eru aðstæður fremur góðar hér á landi til að endurheimta votlendi. Stærstur hluti framræstra mýra er nýttur sem óræktaður úthagi. Gróður þeirra er víðast hvar

blandaður votlendistegundum og fræforði mýrarplantna er til staðar í jarðvegi. Nýtingarstig framræstra mýra hér á landi verður að teljast fremur lágt og röskun á náttúrufari minni en gerist í öðrum löndum þar sem mýrar hafa verið ræstar fram og nýttar, t.d. til akuryrkju eða mótekju. Þar er villtur gróður sums staðar horfinn úr framræsta landinu og lítill eða enginn fræforði eftir í jarðvegi. Við endurheimt á slíku landi nægir ekki alltaf að stífla skurði og hækka jarðvatnsstöðu heldur getur einnig þurft að flytja votlendistegundir inn á svæðin að nýju.⁸⁷

Hluti heildarlosunar gróðurhúsalofttegunda frá Íslandi stafar frá framræstu landi. Um er að ræða stærsta losunarþáttinn í landnýtingu og þann eina sem er sambærilegur við aðra stóra losunarþætti, s.s. orkuvinnslu. Af þeim sökum er endurheimt votlendis áhugaverð loftslagsaðgerð.⁸⁸

Í núverandi regluverki Kyoto bókunarinnar er endurheimt votlendis ekki viðurkennd loftslagsaðgerð. Hins vegar er nú unnið að slíkri tillögu í alþjóðlegu loftslagsviðræðunum með það að markmiði að endurheimt votlendis geti orðið gild loftslagsaðgerð á næsta skuldbindingartímabili bókunarinnar (vætanlega 2012-2020). Gangi það eftir getur það orðið verulegur hvati til slíkra aðgerða í landinu, þá þarf að ráðast í umfangsmikla vinnu við að skilgreina hvaða svæði koma til greina, m.a. út frá hagsmunum jarðræktar, og hvernig staðið verði að slíkum framkvæmdum í samstarfi við landeigendur.

4.9. Byggðarþróun og landnotkun

Land utan kaupstaða, og neðan þjóðlendna og sameignarafrétta, tilheyrir að mestu leyti einstökum *jörðum*. Jarðirnar eru margar gamlar. Lega þeirra hefur lítið breyst um áratugi eða jafnvel árhundruð. Mörg landamerki munu vera óbreytt frá landnáms tíð.⁸⁹

Hver einn bær á sína sögu sigurljóð og raunabögu, tíminn langa dregur drögu, dauða og lífs, sem enginn veit.
Matthías Jochumsson

Mikilvægt er að athuga meðferð þeirra til að greina hvernig landi er ráðstafað. Hugtakið jörð hefur lengi verið skilgreint í jarðalöggjöf, sbr. nú 2. gr. jarðalaga nr. 81/2004. Þar segir:

Jörð merkir lögum þessum land með ákveðnum landamerkjum eða með ákveðnum tún- og engjamerkjum ef um er að ræða jörð eða hjáleigu sem hefur sameiginlegt beutiland með annarri jörð eða jörðum. [...].

Fjöldi býla (bændabýla) í landinu hefur ætíð verið breytilegur enda geymir byggðasagan ótal dæmi um að býli hafi lagst í auðn og önnur byggst upp. Elsta heimild um byggðina er manntal sem Gissur Ísleifsson biskup lét taka árið 1095. Þá voru 4560 þingfararkaupsbændur í landinu.⁹⁰

Býlum hér á landi var um aldir skipt í tvo aðalflokka, lögbýli og hjáleigur. Hjáleigur voru alltaf leigulönd, en hins vegar voru ekki öll leigulönd hjáleigur. Lögbýlum gátu fylgt margar hjáleigur. Hjáleigur voru alltaf háðar aðaljörð. Þær höfðu ekki afskipt land nema tún og engjar og var beutiland óskipt með aðaljörðinni. Hjáleigur voru mjög stór hluti af

Gamall húsgangur um hjáleigur Odda á Rangárvöllum:

Eru kotin Odda hjá Ekra, For og Strympa, Vindás, Kragi, Kumli þá, kemur Oddhóll skammt þar frá.

⁸⁷ Umfjöllun þessa kafla er reist á skýrslu votlendisnefndar landbúnaðarráðherra: *Endurheimt votlendis 1996-2006*, bls. 7-13. (2006). Þar er m.a. byggt á: Hlynur Óskarsson: „Framræsla votlendis á Vesturlandi“, bls. 121-129. (1998). Einnig: Þóra Ellen Þórhallsdóttir o.fl.: „Röskun votlendis á Suðurlandi“, bls. 131-141. (1998).

⁸⁸ Sjá nánar: Hlynur Óskarsson: „Endurheimt votlendis“, bls. 298-301. (2008).

⁸⁹ Sjá um forn landamerki: Haraldur Matthíasson: *Landið og landnáma*. Reykjavík 1982.

⁹⁰ Ari „fróði“ Þorgilsson: *Íslendingabók* (10. kap.), bls. 23. Af þessu verður ekki ályktað um fjölda jarða, enda var fátækustu bændunum ekki skylt að greiða þingfararkaup. Þá kunna tveir eða fleiri þingfararkaupsbændur að hafa búið á einni og sömu jörðinni.

byggð landsins um aldir, a.m.k. frá 14. öld.⁹¹ Einnig var algengt að tvö eða fleiri býli væru á óskiptu lögbýli (tvíbýli eða fjölbýli/sambýli). Það þekkist enn. Margar jarðir eru í raun fornar hjáleigur og eiga af þeim sökum óskipt land með öðrum jörðum „úr sömu torfu“, eins og stundum er komist að orði. Um fullnaðarskipti milli slíkra jarða gilda sérstök lög, landskiptalög nr. 46/1941.

Í jarðabók Árne Magnússonar og Páls Vídalín, sem unnin var á árunum 1703-1712, eru talin 7.537 byggð býli í landinu. Þar er talið að eyðibýli, sem vitað var um að einhvern tíma hefðu verið byggð, væru 4.200 talsins.⁹² Jarðirnar hafa verið til muna færri en býlin, enda var víða sambýli á jörðum.

Erfiðleikar 18. aldar, einkum móðuharðindin, 1783-1785, leiddu til þess að Íslendingum fækkaði á öldinni. Við það hefur byggðin strjálást. Árið 1842 er talið að byggðar jarðir, þ.e. að meðtöldum öllum býlum og hjáleigum, hafi verið 5.621 talsins. Á þeim voru 7.200 bændur.⁹³ Á 19. öld fjölga Íslendingum smám saman. Árið 1870 telur þjóðin nærri 70 þúsund manns, og hafði þá fjölgað um nær helming frá upphafi aldarinnar. Á sama tíma verða ekki merkjanlegar breytingar á hinni gömlu byggð eða búháttum. Þá er talið að takmörk jarðnæðis og landrýmis hafi haft mikla þýðingu. Hver hjáleiga var setin og mjög víða tvíbýli á jörðum, er eigi hafði áður tíðkast. Þorkell Jóhannesson taldi ekki ofmælt að trauðlega hafi þá verið vel lífvænlegt öllu fleira fólki í sveitum landsins að óbreyttum búnaðarháttum.⁹⁴

Björn Teitsson hefur leitt í ljós að tvöföldun fólksfjölda í Suður-Þingeyjarsýslu á tímabilinu frá 1785 til 1870, hafi sagt til sín í byggðinni við lok tímabilsins. Víðast hafi verið mjög þröngbýlt. Segja má að Guðmundur Friðjónsson lýsi þessu í kvæði sínu frá 1898, *Ekkjan við ána*, þegar hann segir: „[...] inn í sveitinni bústöðum var býtt; og býlin sneidd og aukin, af kappi um völdin strítt“.⁹⁵ Á heiðum uppi, inni í afdölum og raunar víðast hvar þar sem graslendi var, voru endurbyggð forn eyðibýli eða reist nýbýli. Þetta var hin svonefnda „heiðabyggð“ sem setti svip sinn á Þingeyjarsýslur, Norður-Múlasýslu og raunar fleiri héruð, þótt í minna mæli væri. Þau höfðu nóg landrými til beitar og slægna en hentuðu oftast illa til jarðræktar. Flest þeirra féllu úr byggð þegar búnaðarhættir breyttust á 20. öld.⁹⁶

Árið 1891 taldi Sighvatur Árnason, þingmaður Rangæinga, að ein helsta ástæða sveitarþyngsla í landinu væru hin mörgu smábýli til sveita. Sundurskipting jarða í landbúnaðarsveitunum „og allur sá takmarkalaus útgröptur sem í þeim er“ væri „landbúnaðinum til spillingar og landsmönnum til örbrigðar og armæðu, skaða og skammar“ (svo). Landsdrottinn hafi á liðnum tímum „seytt og heim reitt“ sveitarþyngsli með því að „kljúfa jarðirnar í sundur og útgrafa þær í ótal smábýli, og mynda hvern kotakransinn á fætur öðrum, leigja einum þessa þúfuna en öðrum hina með okurgjaldi og ýmsum afarkostum og ófrelsisböndum“ án þess að láta sig varða um hag leiguliða eða hvernig „hreysin“ hafi verið setin.⁹⁷

⁹¹ Milli hjáleigna og jarða voru svonefndar hálfendur, en þeirra gætti lítið. Fyrir neðan hjáleigurnar stóðu húsmennskubýli eða þurrabúðir, sem voru algengar í sjávarsveitum. Þær töldust ekki til jarða. Ólafur Lárusson: *Byggð og saga*, bls. 37-40, 55-58.

⁹² *Skipulagsnefnd atvinnumála*, bls. 20 (1936).

⁹³ Byggt er á jarðatali J. Johnsen. Sjá: Sigurður Sigurðsson: *Búnaðarhagir*, bls. 70. Ólafur Lárusson: *Byggð og saga*, bls. 35.

⁹⁴ Þorkell Jóhannesson: „Alþingi og atvinnumálin“ bls. 68. (1948). Sjá einnig: Magnús Jónsson: *Saga Íslendinga IX,2*, bls. 347. (1958).

⁹⁵ *Guðmundur Friðjónsson. Ritsafn IV*, bls. 88.

⁹⁶ Björn Teitsson: *Eignarhald og ábúð á jörðum í Suður-Þingeyjarsýslu 1870-1930*, bls. 88-90. (1973).

⁹⁷ Sighvatur Árnason: „Sveitarþyngsli, undirrot þeirra og ráð gegn þeim“, bls. 106. (1891).

Að sjálfsögðu voru búnaðarhættir, á þessum tíma, allt aðrir en nú tíðkast. Nýting jarða var dreifð. Bændur höfðu í seli, höfðu beitarhús, dreifðu peningshúsum um túnið, eða í kringum það, allt svo að sem hægst væri að beita búpeningi á gróðurinn. Það var vetrarþéttin sem varðaði mestu um hvort fénaðurinn lifði af þegar harnaði í ári og hvort unnt væri að framfleyta honum í venjulegu árferði. Vetrarþétt mátti bæta upp með heyöflun, en hey voru fyrst og fremst notuð til að fénaðurinn skrimmti af til vors. Þau voru ekki hugsuð til eldisfóðrunar.⁹⁸

Á síðustu áratugum 19. aldar verður til vísir að þéttbýli við sjávarsíðuna um leið og margir taka sig upp og flytja til Vesturheims. Við þetta tekur tekur fólki til sveita að fækka, einkum vinnufólki, en fram til þessa hafði vinnufólk verið á flestum bæjum.⁹⁹ Raddir voru um að þetta gæti leitt til hnignunar landbúnaðarins. Árið 1893 sagði Einar Benediktsson að það hafi verið „skaðvænlegt flónskubragð“ af hálfu sveitarstjórna að hafa stundað þá „mansalspólítík“ að styðja við flutninga á fólki til Vesturheims. Landið væri nú „svo að segja fólkslaust“, jarðir leggist í eyði og bændur flosni upp vegna þess að nær ómögulegt sé að fá neinn vinnukraft. „Altítt“ væri að einyrkjar byggju á stærðar jörðum, sem gætu borið margfalda áhöfn.¹⁰⁰

Árið 1904 var skipuð millipinganevnd í landbúnaðarmálum sem átti eftir að hafa víðtæk áhrif á búnaðarlöggjöfina. Hana skipuðu þeir Þórhallur Bjarnason í Laufási í Reykjavík, Hermann Jónasson á Þingeyrum og Pétur Jónsson á Gautlöndum. Samkvæmt tillögum hennar voru sett lög á árunum 1905 og 1907, að danskri fyrirmynd, sem ætlað var að efla sjálfsábúð í landinu með því að veita vilhóll lán til ábúenda þjóðjarða (ríkisjarða) og kirkjujarða til kaupa á ábýlum sínum. Með því mátti „binda margan mann með frjálsu móti við landið“, eins og Guðmundur Friðjónsson komst að orði.¹⁰¹ Vegna mikils fjölda jarða í eigu og umráðum hins opinbera mátti koma miklu til vegar með þessum hætti.¹⁰² Fleira hvatti um leið til sjálfsábúðar. Þegar kom fram á 20. öld urðu eigendur jarða í leiguábúð almennt fúsari en áður til að selja jarðirnar. Frá fornu fari hafði fjárfesting í jörðum verið talin gild og áhættulítill en þá var orðin aukin samkeppni um sparifé, hægt var að leggja það í margvíslegan atvinnurekstur eða ávaxta það í banka eða með skuldabréfakaupum. Þá virðist einnig sem arður, eða leigutekjur, af jarðeignum hafi verið orðinn tiltölulega lægri um þetta leyti en á áratugunum á undan.¹⁰³ Stefna þessi bar nokkurn árangur. Seint á 19. öld hafði sjálfsábúð tekið að aukast. Árið 1901 voru 27,8% jarða í sjálfsábúð. Árið 1910 var sama tala 37,5%.

⁹⁸ Arnór Sigurjónsson: „Þættir úr íslenskri búnaðarsögu“, bls. 32-3. (1970); Sigurður Sigurðsson [búnaðarmálastjóri]: „Búnaðarhagir“, bls. 70. (1937).

⁹⁹ Allt að fjórðungur landsmanna var í stétt vinnufólks fyrir árið 1870 og raunar ekki færri en 35-40% af hinu vinnandi fólki taldist vera vinnufólk. Auk þess var nokkur stétt lausamanna og húsmanna í landinu, sem var raunar heldur illa þokkuð meðal bændna. Þeir unnu oft hjá bændum, helst yfir heyskapartíðir. Enn önnur stétt voru svokallaðir húsmenn. Þeir áttu eigin bústofn og bjuggu inni á heimili bónda en ekki í sérstöku húsi. Sú stétt varð aldrei stór og markaðist helst af tímabundnu ástandi ungra manna sem biðu jarðnæðis, t.d. við kynslóðaskipti. Einnig þekktist að eldri menn væru í húsmennsku, einkum hjá frændfólki. Sjá: Guðmundur Jónsson: *The State and The Icelandic Economy, 1870-1930*, bls. 115-119. (1991).

¹⁰⁰ Einar Benediktsson: „Fólkskla á Íslandi“, bls. 190-191. Upphaflega birt í blaði hans *Dagskrá* árið 1896.

¹⁰¹ Guðmundur Friðjónsson [á Sandi]: „Sala þjóðjarða“ *Norðurland*, 5. mars 1904. Af ýmsum ástæðum hafði hin útbreidda leiguliðaábúð lengi verið þyrnir í augum umbótamanna. Til að mynda var viðhorf Jóns Sigurðssonar forseta að „margur landsdrottinn hefði kúgað leiguliða sinn með þungum leigumála og öðrum álögum.“ Hann komst svo að orði að álögur landsdrottina og skammsýni hafi ekki síður ollið eyðingu jarða á Íslandi en sóttir og hallæri, jarðeldar og skriðuföll. Sværrir Kristjánsson: „Um Alþing (1842)“, *Jón Sigurðsson. Hugvekja til Íslendinga*, bls. 52-53. (1951).

¹⁰² Á árunum 1901-1925 seldi ríkið 476 kirkjujarðir og 364 þjóðjarðir. *Hagskinna*, bls. 263.

¹⁰³ Guðmundur Jónsson: *The State and The Icelandic Economy*, bls. 94-98. (1991); Helgi Skúli Kjartansson: *Ísland á 20. öld*, bls. 120. (2003). Upplýsandi um hið eldra og gamalgróna viðhorf er grein Þórðar Jónassen yfirdómara „Um erfðafestu“, bls. 82. Þar segir: „[...] það álit mun lengi loða hér við, að fasteign sé hinn vitrasti og arðsamasti eignarstofn, og efnamenn þannig ávalt finna hag sinn við að koma skildingum sínum í jarðir [...] (svo)“ (1848).

Árið 1922 voru 47,4% jarða í sjálfsábúð.¹⁰⁴ Hugsjónin um sjálfsábúð var endurskoðuð með löggjöf á fjórða áratuginum, en náði síðar hámarki með lögum nr. 102/1962 um ættaróðul, ættarjarðir, erfðaábúð og sölu þjóð- og kirkjujarða.

Milliþinganefndin taldi fulla ástæðu til að skoða hvort skilyrði væru til sveita til stofnunar smábýla, þ.e. smárra grasbýla. Athyglisvert er að nefndin taldi eina helstu fyrirstöðu þessa vera þá að erfitt gæti reynst að afla lands fyrir slík býli. Það hefði enda til þessa „ein traustasta trúarsetning íslenzks landbúnaðar, að sundurskifting jarða væri hið mesta niðurdrep“, sem mætti skilja „út frá búnaðarháttum hingað til“.¹⁰⁵ Þá má einnig vísa til þess að árið 1914 sagði Guðmundur Hannesson alþingismaður, í umræðu um stuðning við slík smábýli, að því væri „ómótmælanlegt að kotabúskapurinn hafi verið illa séður hér á landi frá landnáms tíð, og ekki að öllu að ástæðulausu.“¹⁰⁶ Samkvæmt þessu virðist mega álykta að almenn andstaða hafi verið meðal bænda gegn uppskiptingu jarða í smærri býli. Getum má leiða að því að þetta komi fram í því að þegar sjálfseignarbændum tekur að fjölga, seint á 19. öld, virðast þeir oft hafa leitast við að hafa sem mest umleikis, m.a. með því að leggja niður hjáleigur, sem fækkaði stórkostlega um það leyti. Jafnvel gerðist að gamlar jarðir væru sameinaðar. Einnig leituðust bændur við að verja sumarhaga með því að standa gegn því að býli væru byggð í afdölum og afréttum.¹⁰⁷ Árið 1936 áleit Skipulagsnefnd atvinnumála að býlum hefði fækkað um allt að 1000 á næstliðnum 30 árum, þau hafi verið 6796 árið 1901 en aðeins 5.739 árið 1932. Nefndin lýsti miklum áhyggjum af þessari þróun en viðurkenndi þó að mörg þessara býla, hefðu að vísu verið „afskekkt kot“ sem engin eftirsjá væri að.¹⁰⁸

Þrátt fyrir nokkra fækkun býla virðist sem sveitirnar hafi að mestu haldið velli á fyrstu áratugum 20. aldar, þótt oft væru færri á hverju heimili en áður. Samkvæmt fasteignamati frá 1942, sem gert var um 1940 voru byggðar jarðir taldar vera 5.862. Alls voru skráðar 6.498 jarðir í landinu.¹⁰⁹

Með vélvæðingunni eftir hernámsárin varð gerbreyting í búskaparháttum. Meginatriðið var aukin túnrækt og heyfengur. Minna þurfti að treysta á vetrarheitina. Þar sem aðstaða var góð til ræktunar og framræslu gátu jarðir borið margfalda áhöfn miðað við það sem áður var. Samhliða þessu varð að húsa jarðirnar og bæta vinnuástöðu, leggja rafmagn, síma og vegi. Víða komu upp tvíbýli eða fjölbýli á jörðum, sem ríkið lagði verulega af mörkum til að styrkja.¹¹⁰ Um líkt leyti tekur byggð þó enn að strjálást á sumum svæðum eða leggjast í eyði enda fluttist fólk örar úr sveitum landsins en nokkru sinni fyrr. Tæpast var byggðin þar sem ræktunarskilyrði voru lök, jarðir voru landlitlar og einangraðar, og bændur höfðu með landbúskap stuðst við sjávargögn og hlunnindi sem erfitt var orðið að nýta.¹¹¹

¹⁰⁴ *Hagskinna*, bls. 264. (1997).

¹⁰⁵ „Frumvörp og athugasemdir við þau“, bls. 114-118. (303). Hugmyndir voru á kreiki næstu árin um að ríkið mundi styðja við stofnun fjölmargra smárra býla til sveita, svonefndra grasbýla. Ekki kom þó til þess næstu árin, af ýmsum ástæðum. Sjá t.d. Alþt. 1914, A-deild, bls. 122.

¹⁰⁶ Alþt. 1914, C-deild, bls. 979-83, 986.

¹⁰⁷ Ólafur Lárusson: *Byggð og saga*, bls. 56. (1944). Guðmundur Jónsson: *The State and The Icelandic Economy*, bls. 159. (1991); Sigurður Sigurðsson [búnaðarmálastjóri]: „Búnaðarhagir“, bls. 74. (1937) Sem dæmi um kaup á jörðum til að auka afrétt má benda á þegar hreppar í Skagafirði keyptu tvær jarðir til að stækka svonefnda Kolbeinsdalsafrétt. Alþt. 1902, B-deild, bls. 250. Enn má benda á gagnrýni Boga Th. Melsteð á sjálfsábúðarstefnunna, m.a. á þessum nótum: Bogi Th. Melsteð: „Þjóðjarðasalan“ .bls. 99-113. (1917).

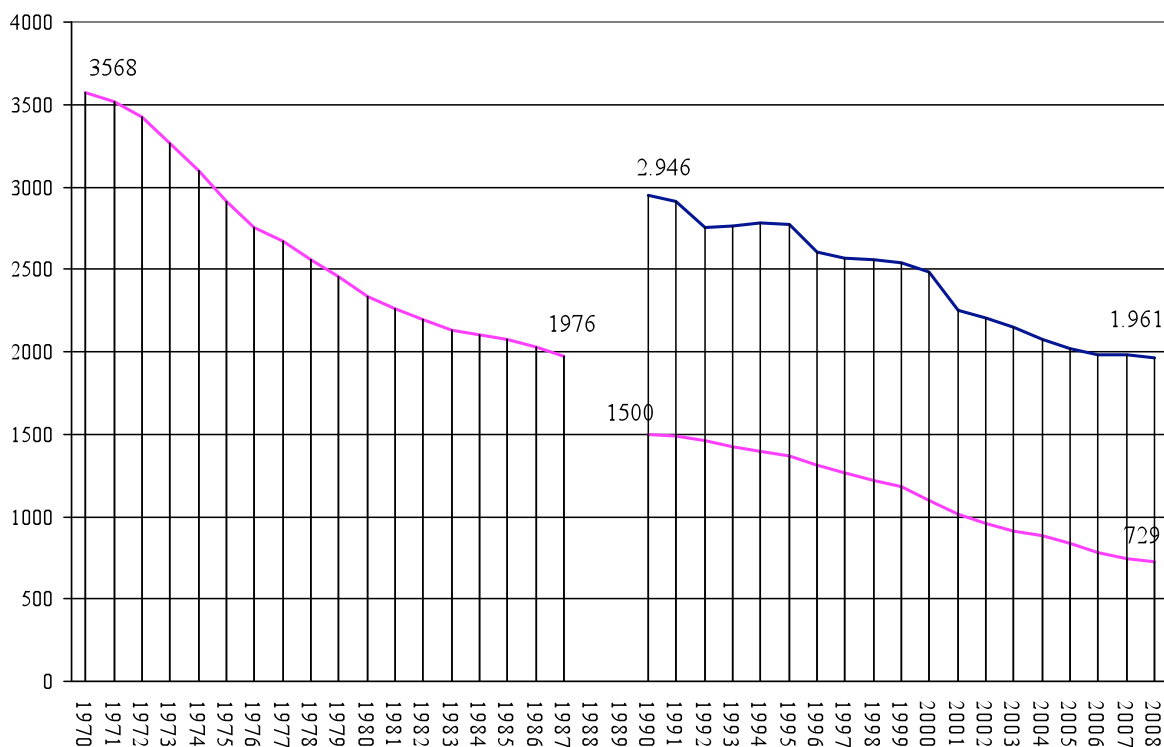
¹⁰⁸ *Skipulagsnefnd atvinnumála*, bls. 20 (1936).

¹⁰⁹ Árið 1940 voru í sjálfsábúð að fullu 3168 jarðir (þ.e. 54%), en að nokkru 460 jarðir (7,8%). Rétt er að taka fram að í raun hafði jörðum varla fjölgað árið 1940 frá 1930, heldur mun þá hafa meira kveðið að því að tvíbýlis og fleirbýlisjarðir væru metnar sem sjálfstæðar jarðir. Arnór Sigurjónsson: „Þættir úr íslenskri búnaðarsögu“, bls. 29-30. (1970); Helgi Skúli Kjartansson: *Ísland á 20. öld*, bls. 301. (2003).

¹¹⁰ Helgi Skúli Kjartansson: *Ísland á 20. öld*, bls. 302-305. (2003).

¹¹¹ Helgi Skúli Kjartansson: *Ísland á 20. öld*, bls. 305. (2003); Arnór Sigurjónsson: „Mannfall í sveitum“, bls. 82.-92. (1963).

**Fjöldi býla í mjólkurframleiðslu (1970-1987, 1990-2008)
og sauðfjárframleiðslu (1990-2008)**



Heimild 1970-1987: Gunnar Guðbjartsson: „Landbúnaður“, bls. 79 (innleggjendatal)
Heimild 2000-2008: Greiðslumarksskrá Bændasamtaka Íslands (handhafaskráning greiðslumarks)

Árið 1969 framkvæmdu Búnaðarfélag Íslands og Landnám ríkisins ítarlega talningu á bændabýlum með venjulegum bústofni utan kaupstaða. Býlin í landinu reyndust 4.805 talsins. Samkvæmt því hafði þeim þá fækkað um 1.057 frá 1940, eða rúmlega 18%. Eyðibýli voru talin 1.000, sem var mun hærri tala en árið 1940. Þá er athugunarvert að skráðum jörðum fækkaði í heild um 693 frá árinu 1940. Talið var að þetta mætti skýra að miklu leyti með því að eyðijarðir hefðu verið lagðar undir aðrar byggðar jarðir. Það væri þó mjög misjafnt milli landshluta enda hefðu heilu sveitirnar sums staðar farið í eyði meðan annars staðar hefðu litlar breytingar orðið. Ef litið væri á landið í heild, mætti þó segja, að byggðin hefði gisnað og jarðirnar stækkað að meðaltali.¹¹²

Við ársbyrjun 1975 voru jarðir í ábúð, með framtöldum bústofni, 4400 talsins.¹¹³ Eins og rakið er á öðrum stað í þessari skýrslu urðu breytingar á landbúnaðarstefnunni við lok 8. áratugarins. Framleiðslan dregst saman við aðgerðir stjórnvalda, m.a. upptöku búmarks og síðar greiðslumarks. Síðan þá hefur búum í hefðbundnum búskap fækkað enn.

Árið 1990 var talið að bú sem framleiddu kindakjöt eða mjólk (eða hvort tveggja) væru rétt um 3.500 talsins. Af þeim hefðu 500 bú minna en 80 ærgildi. Því til viðbótar væru önnur býli með garðyrkju, hross, loðdýr, ferðaþjónustu, svín og hænsni um 800-900 talsins. Á nokkur

¹¹² Arnór Sigurjónsson: „Þættir úr íslenskri búnaðarsögu“, bls. 30. Athuga ber að talningu var hagað þannig að á óskiptum tvíbýlis- og þrúbýlisjörðum voru talin tvö eða þrjú býli, þ.e. þetta var býlatalning.

¹¹³ *Þróun landbúnaðar*, bls. 34. (1976). Þetta er talning á býlum, eftir því sem virðist. Þó kann að vera að jarðir með tvö eða þrjú bú hafi verið taldar sem ein jörð.

hundruðum jarða til viðbótar, þ.e. um 500 jörðum, væri síðan fólk sem ekki hefði búfjárhald. Margt af því hefði einhverja atvinnu af þjónustustörfum í sveitum eða ynni í þéttbýli.¹¹⁴

Í ársbyrjun 2008 voru 1961 sauðfjárbú og 729 kúabú í landinu. Sauðfjárbúum hefur því fækkað um 33,4% frá árinu 1990 en kúabúum um 51,8% á sama tíma. Frá árinu 1970 hefur kúabúum fækkað um 79,6%.¹¹⁵ Nú er 239 garðyrkjubýli,¹¹⁶ 16 Svínabú og 19 loðdýrabú í landinu.¹¹⁷ Ekki eru nærtækar upplýsingar um fjölda alifuglabúa, hrossabúa eða ferðaþjónustubýla.

Þessi þróun til fækkunar á framleiðendum á sér nokkra hliðstæðu víða um lönd og tengist m.a. framþróun verkþekkingar, markaðsbúskap og kvótasetningu. Af því að sífellt fleiri jarðir eru ekki nýttar til hefðbundins landbúnaðar leiðir að áherslur við ráðstöfun þeirra taka breytingum. Það getur haft mikla þýðingu fyrir nýtingu á ræktunarlandi.

4.10. Aukin frístundanot jarða

Eftirspurn eftir landspildum og jörðum til annarra nota en hefðbundins landbúnaðar hefur aukist jafnt og þétt á síðustu áratugum. Hennar gætir víða um land, einkum þó í nágrenni þéttbýlis, t.d. í Árnessýslu og Borgarfirði. Af henni hefur leitt hækkun á verði jarða, sem gefið hefur mörgum færi á að bregða búi við samileg kjör. Skiptar skoðanir eru á afleiðingum þessarar þróunar, einkum þegar nýir eigendur búa fjarri jörð og halda þar ekki fast heimili.

Í nýlegri rannsókn Rannsóknamiðstöðvar Háskólans á Bifröst um samfélagsleg áhrif af breyttu eignarhaldi jarða kemur fram að mikill meirihluti bænda, sem tóku þátt í rannsókninni telur mikilvægt að landbúnaður sé stundaður á nágrannajörðum þeirra og að breytingar á eignarhaldi jarða síðastliðin 10 ár hafi haft neikvæð áhrif á búsetu í sveitum. Þá hafi bændur áhyggjur af því að aðgengi að landi undir landbúnað kunni að skerðast í framtíðinni.¹¹⁸

Árið 2006 var haldin ráðstefna um framtíð Vesturlands að Bifröst í Norðurárdal. Þar lýsti Guðný H. Jakobsdóttir, formaður Búnaðarsamtaka Vesturland, þeirri skoðun sinni að forða þurfi dreifbýlinu frá því að verða að eins konar „nýlendu fjármagnseigenda“ og ef fólk vildi áfram sjá blómlegt mannlíf í sveitum þá væri staðbundið eignarhald nauðsynlegt og best til þess fallið að tryggja landbúnaði og byggð í dreifbýli samilega umgjörð. Í frétt Skessuhorns af ráðstefnunni segir:

Gríðarleg fækkun hefur orðið á jörðum þar sem hefðbundinn búskapur er stundaður. Dæmi er um að í einni sveit á Vesturlandi hafi kúabúum á einum áratug fækkað úr 20 niður í 3. Þau bú sem eftir eru hafa hinsvegar að meðaltali stækkað. Þrátt fyrir það má gera ráð fyrir því að jörðum þar sem stundaður er hefðbundinn búskapur t.d. á sunnanverðu Vesturlandi muni enn fækka ef eftirspurn eftir jörðum verður áfram með sama hætti og verið hefur að undanfögnu. Viðmælendur blaðsins sem ganga hvað lengst í lýsingum sínum á þessu ástandi kveða svo sterkt að orði að á næstu árum verði Borgarfjarðarhérað orðið að einni risastórri frístundabyggð þar sem hefðbundinn búskapur verði einungis stundaður af nokkrum bændum sem meta starf sitt út frá öðrum gildum og forsendum en fjárhagslegum.¹¹⁹

Einnig má nefna að nýleg rannsókn Háskólans á Bifröst sýndi vísbendingar um að landbúnaður muni í framtíðinni þróast í auknum mæli með hliðsjón af landverði, m.a. hefur

¹¹⁴ Gunnar Guðbjartsson: „Landbúnaður“, bls. 63.

¹¹⁵ Athuga verður að nokkuð er um „blönduð bú“. Árið 2006 voru þau 207. Sjá: Daði Már Kristófersson o.fl.: *Skýrsla um eignarhald á jörðum*. (2007). Athuga verður að ekki hefur dregið að mun úr framleiðslunni frá 1990. Á árunum 1990-2008 jókst mjólkurframleiðsla úr 107 þús. ltr. í 126 þús. ltr. Á sama tíma minnkaði framleiðsla á kindakjöti í landinu úr 9,45 þús. tonnum í 8,93 þús. tonn. Búin verða færri og stærri, eins og oft er haft að orði.

¹¹⁶ Af þeim eru 50 í ylrækt. Heimild: Samband garðyrkjubænda. Rafbréf frá 21. janúar 2010.

¹¹⁷ *Icelandic agricultural statistics 2009*, bls. 8. Upplýsingar eru frá árinu 2006, eftir því sem þar segir.

¹¹⁸ Kolfinna Jóhannesdóttir, Grétar Þór Eyþórsson og Eva Heiða Önnudóttir: *Breytingar á eignarhaldi jarða. Samfélagsleg áhrif*. bls. 23. (2007).

¹¹⁹ Heimild: Frétt, 23. feb. 2006 á vefsíðu Skessuhorns www.skessuhorn.is → Fréttir → Skessuhorn fréttasafn.

kindakjötsframleiðsla færst af svæðum þar sem landverð er hátt en mjólkurframleiðendur hafa aukið við sig framleiðslu á sömu svæðum.¹²⁰

Sú saga er gömul að hver kynslóðin á eftir annarri glími við að kaupa einu og sömu jörðina. Oft gengur jörð í góðri sátt milli kynslóða, við verð sem búrekstur getur vel staðið undir. Fyrir því má færa rök að af háu verði á jörðum og greiðslumarki, geti leitt auknir erfiðleikar við nýliðun í landbúnaði.¹²¹ Oft leiðir dreift eignarhald til þess að jarðir leggjast í eyði, a.m.k. þannig að þar verður stopul búseta.¹²² Um erfiðleika við kynslóðaskipti, eða aðra nýliðun í landbúnaði, má vísa til nýlegrar ályktunar stofnfundar Samtaka ungra bænda. Þar sagði:

Stofnfundur Samtaka ungra bænda haldinn 23. október í Dalabúð, Búðardal skorar á sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra að beita sér fyrir bættu lánaumhverfi ungs fólks sem vill hefja búskap og liðka á þann hátt fyrir nýliðun í landbúnaði.

Nú er til muna tíðara en áður að landi jarða sé skipt fullnaðarskiptum milli sameigenda, eða því sé skipt í söluvænlegar smáspildur, án þess að kostir til búskapar ráði þar miklu. Á fáum árum hafa mjög margar jarðir verið skipulagðar að meira eða minna leyti til frístundanota. Þetta er öllum ljóst sem þekkja til málefna sveitanna í landinu, en einnig má greina þetta í þeim gögnum sem færð eru fram hér á eftir um tíðari skipti á landi jarða.

Jarðalögum nr. 65/1976 var m.a. ætlað að verða einskonar skipulagslög fyrir dreifbýli. Með þeim skyldi tryggja stöðu landbúnaðarins m.a. með því að koma á meiri stjórnun hvað snerti eigendaskipti að landi og landnýtingu.¹²³ Þeim var ætlað að bregðast við háu verði jarða, þar sem eftirspurn væri eftir landi fyrir sumarhús, eða þar sem jarðir hefðu eftirsóknarverð hlunnindi. Í athugasemdum með frumvarpi til laganna sagði að af frístundanotum hefði leitt að margar vildisbújarðir hefðu verið skákaðar niður, sem torveldaði eðlilegan búrekstur. Þótt að þéttbýlisbúum, og öðrum, verði að gefa rúm til aðgangs að landspildum til ræktunar, útivistar og til að reisa frístundahús, þá sýni reynslan að brýn þörf sé á því að fylgst sé með ráðstöfun slíks lands.¹²⁴

Líkar áhyggjur um aukin frístundanot, en meir frá sjónarmiði umhverfisverndar, komu fram í skýrslu nefndar um landnýtingu frá árinu 1986. Þar sagði að mörg dæmi væru um sumarbústaðabyggð sem væri til lýta í umhverfi sínu og hefði betur aldrei verið leyfð. Eins þrengi slík byggð víða að möguleikum til frjálsrar útivistar. Sé rétt að staðið geti sumarhúsabyggð hins vegar farið vel í umhverfi sínu, og þar megi virkja áhuga fólks á skógrækt og ýmiss konar umhverfisbótum.¹²⁵

Árið 2006 flutti Stefán Thors, skipulagsstjóri, erindi um breytingar á landnýtingu í skipulagsáætlunum sveitarfélaga á Suður- og Vesturlandi. Í máli hans kom fram að þar hefði skipulögð frístundabyggð þá aukist mjög mikið frá því á árunum 1995-2000. Samhliða því hefðu áherslur við byggingu frístundahúsa tekið stakkaskiptum. Fyrir árið 1990 hafi slík hús almennt verið undir 60 m². Á síðustu árum hefðu áætlanir hins vegar almennt mælt fyrir um

¹²⁰ Kolfinna Jóhannesdóttir: *Svæðisbundin þróun landbúnaðar*. (2007). Rétt er að athuga að rannsóknin er bundin nokkrum fyrirvörum. Þá er þar einkum fjallað um áhrif landverðs en ekki vikið að mögulegum áhrifum af framleiðslustýringu eða öðrum líkum þáttum.

¹²¹ Fjöldi eigenda að lögbýlum hefur aukist umtalsvert á síðustu árum. Þá er orðið til muna algengara að einkahlutafélög eigi jarðir, ekki síst bújarðir. Í raun virðist mjög erfitt að greina hversu sjálfsábúð er útbreidd, þ.e. ef hún er mörkuð við að ábúendur eigi jörð a.m.k. að hálfu. Sjá: Daði Már Kristófersson o.fl.: *Skýrsla um eignarhald á jörðum*. bls. 4-5. (2007).

¹²² Um nánari skýringu á breytingum í löggjöf árið 2004 vísast til kafla um jarða- og ábúðarlöggjöf.

¹²³ Páll Skúlason: *Jarðalögin með skýringum*, bls. 9. (1996).

¹²⁴ Um aðdraganda, tilgang og gildissvið jarðalaga nr. 65/1976 er fjallað í: Tryggvi Gunnarsson: *Tilgangur og gildissvið jarðalaga nr. 65/1976*. (1982).

¹²⁵ *Landnýting á Íslandi og forsendur fyrir landnýtingaráætlun*, bls. 88. (1986).

að þau væru af stærðinni 100-300 m², auk gestahúss og geymslu. Þá kvæði einnig mikið af svonefndum búgarðabyggðum þar sem lóðir væru af stærðinni 1-2 ha og miklar heimildir væru til uppbyggingar. Stefán sagði að vegna mikillar spurnar eftir frístundalóðum hefðu jarðaeigendur í miklum mæli óskað eftir lausn á landi úr landbúnaðarnotum og skipulagi frístundahverfa.

Í framkvæmd virtist sveitarstjórn í fáum tilvikum hafa hafnað óskum landeigenda. Til að mynda hefði hinn 1. október 2006 verið búið að marka stefnu um 2.300 ha búgarðasvæði á 32 jörðum í 9 sveitarfélögum á Suður- og Vesturlandi. Tilhneiging væri til þess að í aðalskipulagi væri mörkuð stefna „eftir á“, sem aðrir en sveitarstjórn hafi í raun ákveðið. Hafi sveitarstjórn misst stjórn á þróuninni geti reynst erfitt að endurheimta hana. Röksemdafærsla við skipulagsbreytingar sé ómarkviss. Stefán spyr: „Hver er t.d. stefna í landbúnaði?“¹²⁷

Samkvæmt meðfylgjandi gögnum voru hinn 1. október 2006 skipulagðir alls 31.753 ha af frístundabyggð í Mýra- og Borgarfjarðarsýslu, Árnassýslu og Rangárvallasýslu. Þá höfðu nær 1.000 ha verið skipulagðir undir frístundabyggð í Kjósarhreppi.

Tafla 11: Skipulögð frístundabyggð í völdum sveitarfélögum

Mýra- og Borgarfjarðarsýsla	Jarðir ¹²⁶	ha 2006	ha 1995-2000
Borgarbyggð	85 (453)	4861	2747
Skorradalshreppur	10 (22)	500	354
Hvalfjarðarsveit	39 (74)	2734	622
Samtals:	134 (549)	8095	3723
Aukning:		117%	
Kjósarsýsla			
Kjósarhreppur	27 (48)	943	170
Aukning:		555%	
Árnassýsla			
Árborg	3 (?)	8?	15?
Hrunamannahreppur	21 (127)	559	488 (2005)
Sveitarfélagið Ölfuss	23 (136)	209	216?
Grímsnes og Grafningshreppur	54 (114)	11501	6697 (1995)
Skeiða- og Gnúpverjahreppur	37 (143)	1694	1431
Bláskógabyggð	72 (212)	4850	4115
Flóahreppur	32 (189)	860	93
Samtals:	242 (921)	19681	13055
Aukning:		51%	
Rangárvallasýsla			
Ásahreppur	14 (83)	173	60
Rangárþing eystra	23 (364)	652	473
Rangárþing ytra	50 (156)	3135	1541
Samtals:	87 (603)	3977	2074
Aukning:		92%	

Vísast er stór hluti þessarar ráðgerðu byggðar utan mögulegs ræktunarlands. Engar upplýsingar liggja þó fyrir um það. Dæmið úr Hrunamannahreppi, sem greint er frá í næsta kafla, er dæmi um áform um frístundabyggð í slíku landi. Þá er rétt að athuga að sennilega hefur flatarmál skipulagðra frístundasvæða aukist verulega frá árinu 2006 til 2008.

¹²⁶ Fyrst eru jarðir með skipulagðri frístundabyggð. Því næst, innan sviga, heildarfjöldi jarða í sveitarfélagi.

¹²⁷ Þessar upplýsingar hafa ekki verið birtar áður. Þær eru frá Skipulagsstofnun og miðast við 1. október 2006. Minniháttar óvissa virðist vera um þessar tölur. Byggt er á svæðisskipulagsáætlunum, aðalskipulagsáætlunum og deiliskipulagsáætlunum, sem ýmist var búið að staðfesta, eða lágu fyrir í drögum, t.d. samþykkt frá sveitarstjórn. Einkum mun vera óvissa um gögnin úr Borgarbyggð. Óvissa er m.a. tilkomin vegna þess að búgarðabyggðir eru ekki skipulagðar sem frístundasvæði. Þessu til viðbótar er í flestum sveitarfélögum heimilt að reisa 3-4 frístundahús á bújörðum á landbúnaðarsvæðum. Loks er rétt að athuga að misjafnt er hvaða ársetning er á eldri heimildum, en allar eru þær þó frá greindu tímabili. Upplýsingarnar komu fyrst fram í erindi Stefáns Thors (á kraftbendilsglærum) á málþingi um skipulag og búsetuþróun í dreifbýli, á Hvanneyri 18. október 2006.

Fasteignaskrá Íslands heldur upplýsingar um fjölda nýskráðra lóða. Því miður er ekki hægt að flokka lóðirnar eftir stærð eða eiginleikum. Þannig ná þær til bæði lóða í þéttbýli og dreifbýli, í landbúnaðarnotum og í frístunda-notum.

Þá mun nú vera mikið til af lóðum sem auðkenndar eru sem „annað land“ hjá Fasteignaskrá Íslands. Oft eru slíkar lendum mjög stórar, t.d. 20-30 ha, eða enn stærri, jafnvel 100-200 ha. Hinar hefðbundnu frístundalóðir eru hins vegar yfirleitt af stærðinni 0,25-1,5 ha.

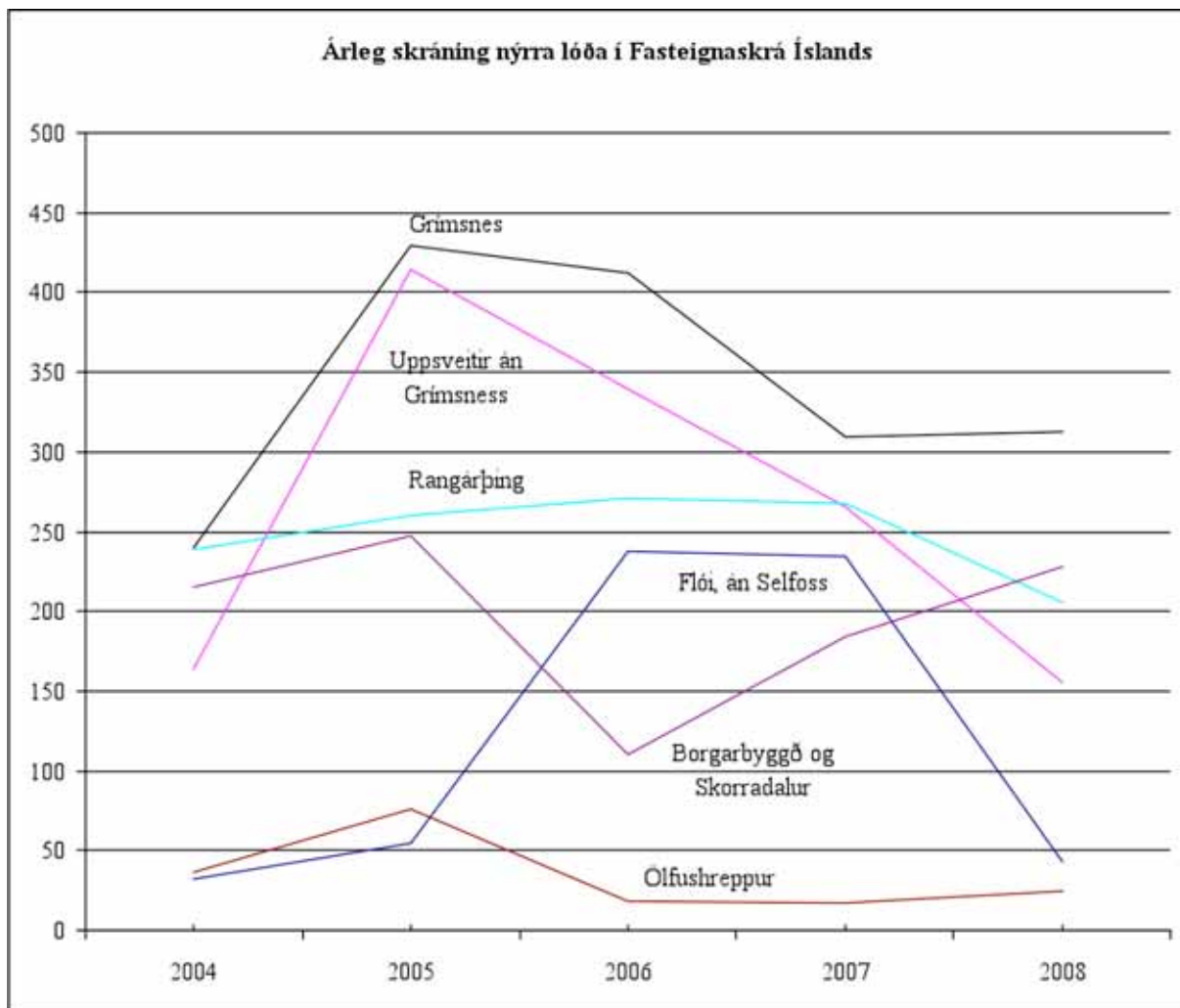
Í Borgarbyggð og Skorradalshreppi má greinilega sjá mikla og jafna fjölgun lóða þar í fasteignaskrá.¹²⁸ Utan Borgarness verður að telja að langflestar hinna nýju lóða séu frístundalóðir. Þetta má merkja af upplýsingum frá byggingarfulltrúa þar sem kemur fram að í ársbyrjun 2008 hafi 255 sumarhús verið í byggingu í Borgarbyggð. Nokkuð dró úr framkvæmdum á því ári enda var þá einungis hafist handa við byggingu á 29 sumarhúsum.¹²⁹

Tafla 12: Nýstofnun lóða/jarða í fasteignaskrá í völdum sveitarfélögum, 2004-2008

Árnessýsla austan vatna og utan helstu kaupstaða, auk Ölfuss	2004	2005	2006	2007	2008
Grafningur	5	21	17	28	3
Grímsnes	240	429	412	309	313
Laugardalur	21	24	31	27	36
Þingvallasveit	3	8	18	0	1
Biskupstungur	88	195	168	127	56
Hrunamannahreppur	39	129	41	55	22
Gnúpverjahreppur	5	11	33	5	8
Skeið	3	26	31	23	29
Hraungerðishreppur	5	6	22	3	11
Gaulverjabæjarhreppur	2	1	6	17	2
Villingaholtshreppur	21	29	20	46	8
Sandvíkurhreppur	7	19	190	168	22
Ölfushreppur	36	76	18	17	25
Alls:	475	974	1007	825	536
Rangárvallasýsla, utan Hellsu og Hvolsvallar					
Ásahreppur	8	19	32	13	17
Rangárvellir	4	4	4	13	16
Þykkvibær	12	16	12	23	2
Landsveit	96	11	96	73	62
Holt	18	15	18	53	21
Fljótshlíð	48	103	48	15	5
Landeyjar	3	13	11	19	12
Eyjafjöll	13	10	13	8	3
Alls:	202	191	234	217	138
Borgarbyggð og Skorradalshreppur					
Borgarnesbær	9	19	13	8	25
Hraunhreppur	17	9	2	22	15
Norðurárdalshreppur	10	6	1	28	31
Stafholtstungnahreppur	9	6	21	2	14
Álftaneshreppur	2	7	5	2	2
Borgarhreppur	25	119	6	11	37
Þverárhlíðarhreppur	0	0	0	1	2
Hvítársíðuhreppur	1	4	24	0	0
Kolbeinsstaðahreppur	32	2	2	1	1
Reykholtaldalshreppur	3	2	7	7	20
Hálsahreppur	67	5	4	13	42
Lundarreykjadalshreppur	2	0	5	0	0
Andakílshreppur	4	10	15	2	18
Skorradalshreppur	34	58	5	87	21
Alls:	215	247	110	184	228

¹²⁸ Borgarbyggð er dreifbýlissvæði að frátöldu Borgarnesi og nokkrum smærri þéttbýliskjörnum. Þess vegna skeykir þéttbýli ekki mjög upplýsingarnar, eins og þær eru sundurliðaðar eftir hinum gömlu hreppum. Sveitarfélagið Borgarbyggð varð til þegar Borgarnesbær, Hraunhreppur, Norðurárdalshreppur og Stafholtstungnahreppur sameinuðust í eitt sveitarfélag árið 1994. Árið 1998 sameinast Álftaneshreppur, Borgarhreppur og Þverárhlíðarhreppur við Borgarbyggð. Loks árið 2006 sameinast Borgarfjarðarsveit, Hvítársíðuhreppur og Kolbeinsstaðahreppur hinu sameiginlega sveitarfélagi. Borgarfjarðarsveit hafði orðið til árið 1998 við sameiningu 4 hreppa, Andakílshrepps, Hálsahrepps, Reykholtaldalshrepps og Lundarreykjadalshrepps.

¹²⁹ Ársskýrsla byggingarfulltrúa Borgarbyggðar 2008. Vefslóð: www.borgarbyggd.is → skipulagsmál



Á þessu línuriti má sjá að fjöldi nýrra lóða á Suðurlandi er afar mikill á síðustu árum. Víða hefur verið skipulögð næsta samfelld byggð frístundahúsa á heilum og hálfum jörðum. Gott dæmi um þetta er aðalskipulag Grímsnes- og Grafningshrepps fyrir árin 2002-2014. Þar kemur fram að á meirihluta jarða í hreppsfélaginu eru skipulögð sumarhúshverfi, þ.e. 50 jörðum. Einungis á þremur jarðanna eru hverfin fullbyggð, á 19 jörðum er uppbygging langt komin, á 13,5 jörðum er hún hafin en á 14,5 jörðum voru hverfin óbyggð við gerð aðalskipulagsins. Alls er tilfært í skipulaginu að frístundahverfin séu samtals 10.185 ha til viðbótar við „staka bústaði“ á tveimur jörðum. Samkvæmt þessu er meðalstærð frístundahverfa á hverri jörð í Grímsnesi um 204 ha. Þó ber að athuga að sumar jarðirnar hafa allar verið skipulagðar undir sumarhúshverfi en aðrar einungis að hluta til, eða litlu leyti.¹³⁰

Hin hraða þróun í skiptingu jarða er ekki bundin við nærsvæði Reykjavíkur. Hér má benda á ályktun aðalfundar Búnaðarsambands Eyjafjarðar hinn 16. apríl 2008 þar sem skorað var á Alþingi að taka jarðalög nú þegar til endurskoðunar með sérstöku tilliti til nýtingar lands með það að markmiði að varðveita auðræktanlegt land til landbúnaðarnota. Með tillöggunni fylgdi svohljóðandi greinargerð:

Nauðsynlegt er að skerpa lagarammann sem þarf að gilda um þessi mál ef á að takast að viðhalda þeirri landnotkun sem nauðsynleg er í dag til öflunar fóðurs fyrir búpening og þar

¹³⁰ Aðalskipulag Grímsnes og Grafnings 2002-2014. Stefnumörkun og skipulag, bls. 31 o. áfr. Tvíbýlis og þrívýlisjarðir eru taldar sem ein jörð eins og gert er í töflunni, sbr. hins vegar bls. 30 í skipulaginu. Við þetta bætist að samkvæmt lauslegri athugun í Stjórnartíðindum hefur aðalskipulagi hreppsins verið breytt í 31 skipti frá því það öðlaðist fyrst gildi með staðfestingu umhverfisráðherra nr. 325, 28. apríl 2003. Langoftast vegna nýrra frístundasvæða (mögulega innan ramma aðalskipulags?) eða til stækkunar á þeim sem fyrir eru. Athugun í Stjórnartíðindum 15. nóvember 2009.

með innlendar matvælaframleiðslu. Jafnframt þarf að skapa möguleika til aukningar á nýtingu lands til matvælaframleiðslu m.a. með tillit til hlýnandi veðurfars og aukinnar neyslu á landbúnaðarvörum á heimsvísu. Það hlýtur okkur að vera kappsmaal að skila sem mestu af ræktunarhæfu landi óskemmdu og aðgengilegu til komandi kynslóða.¹³¹

Sjálfsgagt er að athuga að á þeim árum sem hér eru tilfærð flóði lánsfjármagn úr bönkum, oft með takmarkaðri fyrirbyggju af beggja hálfu, lántaka og lánveitanda, eins og alkunna er nú orðin. Þessi greiði aðgangur að lánsfé kynti undir þróunina, og hefur leitt til offramboðs frístundalóða, a.m.k. tímabundið. Fyllsta ástæða er til að velta vöngum yfir þróun byggðarinnar einkum með tilliti til framboðs á góðu ræktunarlandi og möguleika til að stunda landbúnað. Við gerð skipulags þarf að taka mið af þessum sjónarmiðum.

4.11. Vegalagning

Ætla verður að þjóðvegakerfi landsins, að helst frátöldum sunnanverðum Vestfjörðum, sé að mestu leyti komið í það horf sem þörf þykir og að meir muni í framtíðinni kveða að vegabótum en lagningu nýrra vega á nýjum vegstæðum. Þó eru nú uppi umræður um ný vegstæði sem geta haft í för með sér röskun á ræktunarlandi. Öðru kann að gegna um einkavegi sem þó verður að ætla að feli jafnan í sér minniháttar röskun á landi. Vegalagning er skipulagsskyld og getur verið matsskyld samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum.

4.12. Athugun nefndarinnar

Í upphafi þessa kafla var sagt að reynt yrði að leggja mat á það hvort takmarkanir við meðferð og nýtingu ræktanlegs lands féllu að sjónarmiðum um sjálfbæra þróun. Drög að slíku mati má gera en hins vegar eru óvissuþættir margir og ýmsar forsendur óljósar, m.a. vegna þess að heimildir skortir.

Nefndin telur að fyllsta ástæða sé til að fylgjast vel með landnýtingu og þróun hennar hér á landi. Þess þurfi að gæta að öll landnýting sé þannig að auðlindir og landkostir rýrni sem allra minnst. Sérstök ástæða er til að fylgjast með þróun í skiptingu jarða og nýtingu þeirra. Það er enda forsenda fæðuöryggis til langrar framtíðar lítið, að land sé aðgengilegt og ekki skipulagt þannig að torvelt sé að nýta það.

Að mati nefndarinnar krefjast almannahagsmunir þess ekki að ráðstöfunarvald landeigenda á jörðum sínum verði með lagaboði takmarkað með frekari hætti í þeim tilgangi að tryggja betur en nú er, að land sem nýtanlegt er til matvælaframleiðslu verði eigi tekið til annarra nota. Helst hlýtur þó að koma til álita hvort setja verði skýrari viðmið um skiptingu á landi jarða. Nefndin leggur jafnframt áherslu á að gerð skipulags hjá sveitarfélögum verði styrkt til að taka betur á skipulagi landnotkunar, þannig að ólíkum þörfum sé mætt.

Í skipunarbréfi nefndarinnar segir að nefndin skuli athuga möguleika Íslendinga til að nýta land sitt á hagkvæman og arðberandi hátt til margvíslegrar verðmætasköpunar í landbúnaði. Þetta eru stórar spurningar sem ekki er hægt að svara á þessu stigi. Ýmis jákvæð merki má greina t.d. um framtíðarmöguleika til ræktunar á korni og orkujurtum. Þeir kunna að tengjast tilgátum um líklega meðalhlýnun veðurfars á Íslandi á 21. öld. Gangi slíkar spár eftir er mögulegt að skilyrði til ræktunar ýmissa plantna verði hagfelldari en nú er.¹³²

¹³¹ „Aðalfundargerð 2008“, *Ársskýrsla Búnaðarsambands Eyjafjarðar 2007*. bls. 13. (2009).

¹³² Bjarni E. Guðleifsson: „Áhrif loftslagsbreytinga á landbúnað á Íslandi“, bls. 17-25. (2004).

5. Skipulags- og jarðalöggjöf

Ræktanlegt land er í langflestum tilvikum hluti af jörðum sem ýmist eru í ábúð eða í eyði. Fjöldi jarða hér á landi hefur ætíð verið breytilegur eftir því sem byggðin hefur þróast. Í lögbýlaskrá landbúnaðarráðuneytisins frá 31. desember 2007 eru 6533 lögbýli. Af þeim eru 4290 byggð og 2243 í eyði.¹³³ Jarðirnar eru fleiri en getur í þessari skrá enda eru margar eyðijarðir ekki í tölu lögbýla auk þess að mörg lögbýli geta verið skráð á einu og sömu jörðina, þ.e. á tvíbýlis- eða fleirbýlisjörðum.

Lengi hafa verið í lögum takmarkanir við því hvernig jörðum og ræktunarlandi verður ráðstafað, ólíkt öðrum fasteignum. Heimildir til að ráðstafa jörðum takmarkast af lögum, samningum og rétti þriðja manns. Þá mega lög ekki skerða friðhelgi eignarréttar nema almenningsþörf krefji. Til þess þarf lagaboð og skal fullt verð koma fyrir, sbr. 72. gr. stjórnarskrárinnar.

Hér á eftir verður fjallað um þau lög sem helst hafa þýðingu í þessum efnum, annars vegar skipulagslög og hins vegar jarðalög.

5.1. Skipulagslög og skipulagsáætlanir

Hér verður greint að nokkru frá þýðingu skipulagslöggjafar og hvernig skipulagslög koma til framkvæmdar. Sérstaklega verður vikið að nýskógrækt og sumarhúsabyggð.

5.1.1. Almenn um skipulag

Með lögum nr. 31/1978 var gerð sú breyting á 4. gr. skipulagslaga nr. 19/1964 að öll sveitarfélög urðu skipulagsskyld, en áður hafði slík skylda takmarkast við kaupstaði. Það var þó ekki fyrr en með núgildandi skipulags- og byggingarlögum nr. 73/1997 sem sveitarfélög urðu aðalskipulagsskyld. Með lögunum var öllum sveitarfélögum gert skylt að setja sér aðalskipulag eigi síðar en 1. janúar 2008. Margt kallaði á þá ákvörðun, m.a. aukin ásókn í frístundabyggð, lagning vega, raflínulagnir o.fl. Þetta markmið hefur enn ekki náðst hjá öllum sveitarfélögum.

Samkvæmt lögunum skal í aðalskipulagi fyrir sveitarfélag fjallað um allt land innan marka sveitarfélags og sett fram stefna sveitarstjórnar um landnotkun, samgöngu- og þjónustukerfi, umhverfismál og þróun byggðar í sveitarfélaginu á minnst 12 ára tímabili. Við gerð þess skal byggt á markmiðum skipulagslaga og áætlunum um þróun og þarfir sveitarfélagsins á skipulagstímabilinu. Markmið laganna eru að þróun byggðar og landnotkun á landinu öllu verði í samræmi við skipulagsáætlanir. Þá skuli stuðla að skynsamlegri og hagkvæmri nýtingu lands og landgæða, tryggja varðveislu náttúru- og menningarverðmæta og koma í veg fyrir umhverfisþjöll með sjálfbæra þróun að leiðarljósi.

Almennt má segja að svo virðist sem sjónarmiðum um vernd ræktunarlands hafi víða verið ljáð nokkurt vægi í almennum skilmálum skipulagsáætlana. Engu að síður virðist ekki mikið kveða að því að sveitarfélög leggi áherslu á varðveislu ræktunarlands. Skipulag landbúnaðarlands virðist þó í auknum mæli vera á dagskrá sveitarfélaga við gerð eða endurskoðun aðalskipulags.

Skipulagsstofnun hefur talið þörf á því að skoðað verði heildstætt yfir landið hvernig tekið er á stefnumörkun varðandi landnotkun á landbúnaðarsvæðum í aðalskipulagsáætlunum. Stofnunin telur að veruleg aukning hafi t.d. orðið á undanförunum árum á fjölda nýrra lóða undir frístundahús, búgarðabyggð og íbúðabyggð á landbúnaðarsvæðum. Því sé æskilegt að

¹³³ Lögbýlaskrá 31. desember 2007. Landbúnaðarráðuneytið 29. maí 2008.

mörkuð verði stefna á landsvísu sem sveitarstjórnir geti haft að leiðarljósi við stefnumörkun.¹³⁴

Búnaðarsambönd hafa einnig kveðið sér hljóðs um þetta málefni. Í ályktun Búnaðarsambands Eyjafjarðar, dags. 16. apríl 2008, er skorað á sveitarstjórnir í Eyjafirði að standa vörð um ræktanlegt land í héraðinu. Við gerð aðalskipulags ætti ekki að taka slíkt land undir íbúa-, frístunda- eða iðnaðarbyggð nema slík byggð sé í beinu framhaldi af núverandi þéttbýlisstöðum.¹³⁵

5.1.2. Dæmi úr skipulagsáætlunum

Hér er dreginn upp samanburður á aðalskipulagi Hrunamannahrepps 2003-2015¹³⁶ og sveitarfélagsins Rangárþings eystra 2003-2015¹³⁷. Þar eru svofelld ákvæði um frístundabyggð:

Tafla 13 Aðalskipulagsáætlun Rangárþings eystra:	Aðalskipulagsáætlun Hrunamannahrepps:
<p>Taka skal tillit til náttúru og umhverfissjónarmiða við skipulag frístundabyggðar:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Í aðalskipulagi skal gert ráð fyrir aukinni frístundabyggð í sveitarfélaginu. Frístundabyggð verður þó ekki heimiluð á svæðum sem eru mikilvæg eða verðmæt vegna náttúrufars, náttúruauðlinda, sögu eða almenns útivistargildis. Gerð verði grein fyrir afmörkun slíkra svæða í aðalskipulagi. ➤ Taka skal tillit til landslags, söguslóða, gróðurfars og útsýnisstaða við skipulag frístundahúsabyggðar. Slík byggð skal þar sem það á við taka mið af yfirbragði sveitarinnar. ➤ Eftir föngum skal komist hjá því að frístundahúsabyggð verði reist á góðu ræktunarlandi og landi sem hentar vel til landbúnaðarframleiðslu. ➤ Við skipulag frístundahúsabyggðar skal tekið mið af því að hvorki verði lokað gömlum eða hefðbundnum göngu- og reiðleiðum né aðgengi að áhugaverðum útivistarsvæðum og náttúrufrirbrigðum takmarkað. 	<p>Lögd skal áhersla á að við skipulag frístundabyggðar verði tekið tillit til umhverfis og náttúru:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Stefnt skal að því að takmarka frístundabyggð við afmörkuð svæði. Gera skal skipulagsupprátt af hverju svæði og semja byggingarskilmála áður en framkvæmdir verða leyfðar. ➤ Í aðalskipulagi verði afmörkuð svæði sem frístundabyggð kemur ekki til greina s.s. svæði sem eru mikilvæg eða verðmæt vegna náttúrufars, náttúruauðlinda (s.s. vatnsverndar) eða vegna almenns útivistargildis. ➤ Eftir föngum skal komist hjá því að frístundahúsabyggð verði reist á góðu ræktunarlandi og landi sem hentar vel til landbúnaðarframleiðslu. [Með auglýsingu nr. 1036/2007 var þessu breytt í: „<i>ekki skal reisa frístundahús á góðu ræktunarlandi og landi sem hentar vel til matvælaframleiðslu.</i>“] ➤ Frístundabyggð má hvorki loka gömlum né hefðbundnum göngu- og reiðleiðum né takmarka aðgengi að áhugaverðum útivistarsvæðum og náttúrufrirbrigðum ➤ Heimilt verður að reisa allt að þrjú frístundahús á hverju lögbýli þar sem aðstæður leyfa án þess að fram komi á aðalskipulagi. <p>Í kafla um frístundabyggð segir:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Frístundabyggð skal rísa sem mest á samfelldum svæðum [...] <p>Í kafla um landbúnað segir:</p> <p>Stefnt skal að því að góð landbúnaðarsvæði verði nýtt áfram til landbúnaðar. [Með auglýsingu nr. 1036/2007 var þessu breytt í: „<i>ekki skal reisa frístundahús á góðu ræktunarlandi og landi sem hentar vel til matvælaframleiðslu.</i>“]</p>

¹³⁴ Bréf Skipulagsstofnunar til landbúnaðarráðuneytis dags. 23. maí 2007, tilv. nr: LAN07050128.

¹³⁵ „Aðalfundargerð 2008“, *Ársskýrsla Búnaðarsambands Eyjafjarðar 2007*, bls. 14. (2009).

¹³⁶ Aðalskipulag Hrunamannahrepps, Greinargerð. Stefna og skipulagsákvæði. dags. í október 2005, bls. 32-36. Auglýs. í B-deild Stjt. nr. 1182, 20. desember 2005.

¹³⁷ Aðalskipulag Rangárþings eystra. Greinargerð. Stefna og skipulagsákvæði. dags. í ágúst 2005, bls. 43. Auglýs. í B-deild Stjt. nr. 948, 20. október 2005. Rangárþing eystra varð til árið 2002 við sameiningu sex hreppa í austanverðri Rangárvallasýslu, þ.e. Austur-Eyjafjallahrepps, Vestur-Eyjafjallahrepps, Austur-Landeyjahrepps, Vestur-Landeyjahrepps, Fljótshlíðarhrepps og Hvolhrepps.

Samkvæmt þessu er í báðum sveitarfélögunum lögð áhersla á að „eftir föngum“ skuli komist hjá því að frístundabyggð verði reist í góðu ræktunarlandi og landi sem hentar vel til landbúnaðarframleiðslu. Óneitanlega er þó fastar að orði kveðið í aðalskipulagi Hrunamannahrepps, einkum eftir breytingu með auglýsingu nr. 1036/2007.

Tildrög þeirrar auglýsingar var umræða í sveitarfélaginu um að skipulagsáætlunin væri ekki nægilega skýr um vernd ræktunarlands, sem væri óheppilegt með tilliti til landbúnaðar til lengri tíma litið. Árið 2006 höfðu þar verið til meðferðar alls 5 beiðnir um breytingu á aðalskipulagi, sem fólu í sér bæði nýja frístundabyggð og þéttingu slíkrar byggðar. Við úrlausn þeirra lagði sveitarstjórn áherslu á stefnumið aðalskipulagsins um að komast skuli hjá því, eftir föngum, að reisa frístundabyggð í ræktunarlandi, eða landi sem hentar vel til landbúnaðarframleiðslu, og að frístundabyggð skuli rísa á sem mest á samfelldum svæðum. Úr varð að fallist var tvær tillagnanna óbreyttar (Syðra Langholt og Hveramýri). Tvær voru samþykktar eftir að áformað frístundasvæði var minnkað (Grafarbakki II og Hólabyfi). Loks var einni tillögu hafnað með öllu þótt sveitarstjórn lýsti um leið yfir vilja til viðræðna við landeigendur um aðrar útfærslur á hugmyndum þeirra (Efra Langholt).¹³⁸

Hjá sveitarstjórn Rangárþings eystra var snemma árs 2007 til meðferðar beiðni um samþykki fyrir því að þrjár spilda úr jörðinni Lambafelli undir Eyjafjöllum, 8 ha spilda undir íbúðarhús, 15,4 ha spilda undir hótélbyggingu, og 33,7 ha spilda undir heilsársbyggð, yrði skipt úr landi jarðarinnar og leyst úr landbúnaðarnotum. Meirihluti sveitarstjórnar ákvað að gera ekki athugasemd en tveir fulltrúar sátu hjá og létu bóka um afstöðu sína. Afstaða þeirra er athugunarverð. Báðir vísa þeir til markmiða aðalskipulags um að eftir föngum skuli komist hjá því að frístundahúsabyggð verði reist á góðu ræktunarlandi og landi sem hentar vel til landbúnaðarframleiðslu. Annar þeirra taldi að beiðni um að leysa stærstu spilduna úr landbúnaðarnotum væri óásættanleg með þessum rökum:

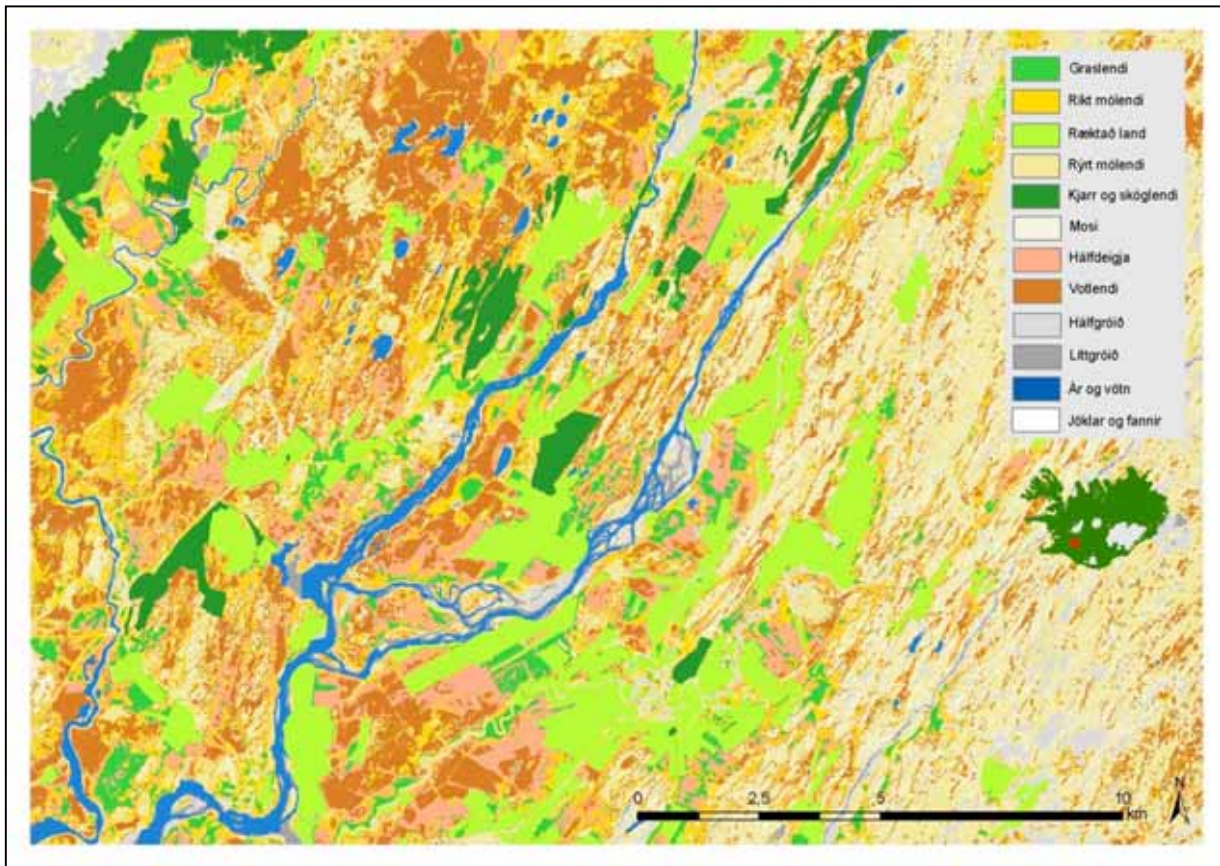
„þar sem þetta landssvæði er mjög gott til hverskyns ræktunar. [Þá er fráleitt] að þarna verði leyfð íbúða- og/eða frístundabyggð vegna staðsetningar spildunnar, sem er á öflugum landbúnaðarsvæði og yrði mjög hamlandi fyrir landbúnað sem fyrir er á svæðinu. Landið liggur samsíða ræktunarlöndum bænda í nágrenninu og eru meiri hagsmunir sem liggja að baki því að landið verði áfram í landbúnaðarnotum en að það verði tekið undir aðra starfsemi.“¹³⁹

Rétt er að taka fram að ekki hefur verið sett nýtt deiliskipulag, fyrir svæðið en viðræður munu hafa átt sér stað um það milli landeigenda og sveitarstjórnar. Beiðni landeiganda um landskipti og lausn úr landbúnaðarnotum var á hinn bóginn staðfest af sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra með heimild í 6. gr. jarðalaga.¹⁴⁰

¹³⁸ Sjá auglýsingu nr. 832, 21. september 2006 um breytingu á aðalskipulagi Hrunamannahrepps 2003-2015 fyrir nýja frístundabyggð í Hveramýri, Reykjadal, Grafarbakka II og Syðra-Langholti.

¹³⁹ Rétt er að taka fram að þessi sveitarstjórnarmaður er Ólafur Eggertsson nefndarmaður.

¹⁴⁰ Athuga má að hér háttar því svo til að umræður í sveitarstjórn um hvort mæla skuli með því að landbúnaðarráðherra veiti leyfi fyrir lausn á landi úr landbúnaðarnotum lúta að því hvort skipulagsáætlun standi í vegi fyrir ákvörðuninni. Þegar ráðherra hefur veitt leyfi þá er enn til meðferðar með hvaða hætti breyta verði deiliskipulagi og aðalskipulagi til þess að gera ráð fyrir framkvæmdunum. Hér telur ráðherra því ekki að forsenda lausnar úr landbúnaðarnotum sé fyrirfarandi skipulagsbreyting.



Uppdráttur úr *Nytjalandi* úr Uppsveitum Árnessýslu.

Stórarnar sem sameinast á myndinni eru Tungufljót (að vestan) og Hvítá (að austan). Hvítá er á hreppamörkum milli Biskupstungna og Hrunamannahrepps. Vestar er Brúará en handan hennar er Laugardalur og Grímsnes. Uppdrátturinn sýnir landslag sem mótast af fjalllendi, ásum og mýrum en einnig af túnrækt og skógum.

Í leiðbeiningarriti Skipulagsstofnunar og Skógræktar ríkisins um skógrækt í skipulagsáætlunum segir að almennt sé nytjaskógrækt skilgreind sem landbúnaður í aðalskipulagi og falli því undir landnotkun á landbúnaðarsvæðum. Þegar landbúnaður nær yfir stóran hluta sveitarfélags þurfi að gera sérstaklega grein fyrir ræktuðum svæðum, uppgræðslusvæðum og skógræktarsvæðum innan landbúnaðarsvæða. Æskilegt sé að setja fram og bera saman mismunandi valkosti um skógrækt, t.d. mismunandi staðarval og umfang, og velja síðan þá kosti sem auka jákvæð áhrif skógræktar og draga úr neikvæðum áhrifum, en framfylgja meginstefnu sveitarfélagsins að öðru leyti. Í greinargerð þurfi að skilgreina stefnumörkun um skógrækt, s.s. reglur eða viðmið um hvar og við hvaða aðstæður skógrækt er heimil, hvar hún er heimil með tilteknum skilyrðum eða hvar hún kann að vera óheimil, s.s. vegna verndarákvæða. Einnig geti í aðalskipulagi verið ástæða til að útfæra reglur um framkvæmdaleyfi vegna skógræktarverkefna, málsmeðferð og gögn vegna umsókna um framkvæmdaleyfi.¹⁴¹

Í aðalskipulagi Rangárbings eystra fyrir árin 2003-2015 er gert ráð fyrir skógrækt sem nýrri atvinnugrein á hefðbundnum landbúnaðarsvæðum, en nær allt land utan þéttbýlis neðan við 200 metra hæðarlínu yfir sjávarmáli er merkt á aðalskipulagsuppdraetti sem landbúnaðarsvæði. Í skipulaginu segir að skógrækt skuli vera í samræmi við verndarákvæði aðalskipulagsins. Stefnt sé að því að skógrækt verði ekki heimiluð á svæðum sem eru verðmæt vegna náttúrufars, auðlinda, útivistargildis, fornleifa eða söguminja og hafa sérkenni

¹⁴¹ Skógrækt í skipulagsáætlunum sveitarfélaga, bls. 7-10. (2008).

og eiginleika sem skógrækt getur spillt. Áður en farið er í framkvæmdir samkvæmt skógræktaráætlun skuli athuga hvort hún sé í samræmi við náttúruverndarlög og þjóðminjalög auk þess að gætt skal að því að skógur loki ekki gönguleiðum, spilli útsýnisstöðum eða raski mýrlendi.¹⁴²

Í aðalskipulagi Hrunamannahrepps kveður mjög við sama tón. Því til viðbótar er sú takmörkun reist að þrátt fyrir að skipulagsáætlun geri ráð fyrir skógrækt sem nýrri atvinnugrein á hefðbundnum landbúnaðarsvæðum þá skuli miðað við að gott landbúnaðarland verði áfram nýtt fyrir hefðbundinn landbúnað og matvælaframleiðslu.¹⁴³ Í þessu má greina áherslumun varðandi skógrækt í skipulagi sveitarfélaganna.

5.2. Jarða- og ábúðarlög

Við athugun á löggjöf verður einkum horft til ákvæða jarðalaga um landskipti, töku lands úr landbúnaðarnotum og eignarráð að jörðum. Einnig forsögu laganna þótt þar sé í nokkrum mæli komið inn á efni sem fella má utan viðfangs nefndarinnar í þrengri skilningi.

5.2.1. Jarða- og ábúðarlög frá 1976

Árið 1976 öðluðust gildi ný ábúðarlög nr. 64/1976 og jarðalög nr. 65/1976. Þá féllu úr gildi lög um kauprétt á jörðum nr. 40/1948, ábúðarlög nr. 36/1961, lög um ættaróðul, ættarjarðir, erfðaábúð og sölu á þjóð- og kirkjújörðum nr. 102/1962, og lög um Jarðeignasjóð nr. 54/1967.

Í athugasemdum með frumvarpinu til jarðalaga sagði að hin nýju lög fælu í sér nokkur nýmæli um meðferð og nýtingu jarða. Að baki þeim breytingum og allri umræðu um málið lágu breyttir þjóðlífshættir, en margar jarðir höfðu þá farið í eyði. Einn megin tilgangur laganna virðist hafa verið að tryggja stöðu landbúnaðarins í landinu. Ætlunin var að gera það með því að koma á meiri stjórnun hvað snerti eigendaskipti að landi og landnýtingu.¹⁴⁴

Þessa sér ágætlega merki í 1. gr. laganna þar sem sagði að tilgangur þeirra væri að „tryggja að nýting lands utan skipulagðra þéttbýlissvæða sé eðlileg og hagkvæm frá þjóðhagslegu sjónarmiði og að eignarráð á landi og búseta á jörðum sé í samræmi við hagsmuni sveitarfélaga og þeirra, sem landbúnað stunda.“ Þessu til glöggvunar má tilfæra skýringar við tilgangsgreinina í frumvarpi til laganna. Þar sagði:

Á undanförunum árum hefur eftirspurn eftir landi til annarra nota en landbúnaðar farið stórvaxandi. Einkum hafa jarðir verið keyptar háu verði, þar sem góð aðstaða er til að setja niður sumarbústaði, eða eftirsóknarverð hlunnindi fylgja jörðum, svo sem veiði.

Verð slíkra jarða er þegar orðið svo hátt, að sjaldnast er viðráðanlegt fyrir bændur að kaupa þær, og reynist oft fullerfitt fyrir sveitarfélög, þrátt fyrir að þau eiga lögboðinn forkaupsrétt.

Afleiðingin er því sú, að margar vildisbújarðir hafa verið skákaðar niður, en það hefur torveldað eðlilegan búrekstur og á mörgum hefur föst búseta lagst niður, vegna jarðarakaupa félagssamtaka eða manna, sem ekki hyggja á búskap.

Rétt verður að teljast að gefa þéttbýlisbúum og öðrum, sem eftir sækjast, kost á landspildum til ræktunar og útivistar og til að reisa sumardvalarbústað.

Reynslan sýnir hins vegar nú þegar, að brýn þörf er á að fylgjast með slíkum ráðstöfunum lands og hafa áhrif á hvar og hvernig landi er ráðstafað á þann hátt. Að öðrum kosti vofir yfir stórfelld röskun á búsetuaðstöðu fólks á dreifbýlissvæðum umfram það, sem þegar er orðið og óeðlileg verðhækkun lands.

Lögum þessum er m.a. ætlað að veita byggðarlögum meira áhrifavald í þessu efni, styrkja afstöðu bænda, bændaefna og sveitarfélaga til jarðarakaupa, skapa aðstöðu til að fylgjast með

¹⁴² Aðalskipulag Rangárþings eystra. Greinargerð. Stefna og skipulagsákvæði. Ágúst 2005, bls. 40-44.

¹⁴³ Aðalskipulag Hrunamannahrepps, Greinargerð. Stefna og skipulagsákvæði. Október 2005, bls. 34.

¹⁴⁴ Páll Skúlason: *Jarðalögin með skýringum*, bls. 9. (1996).

öllum ráðstöfunum fasteigna og fasteignaréttinda, utan skipulagðra þéttbýlissvæða og hafa áhrif á verðlag þeirra.¹⁴⁵

Eitt helsta nýmæli laganna var stofnun jarðanefnda í hverri sýslu.¹⁴⁶ Þær höfðu fjölþætt verkefni. Þeim var ætlað að fylgjast með ráðstöfun fasteigna og gera tillögur um úthlutun landsvæða til félagsræktunar, til byggingar sumar- eða orlofshúsa eða til almennrar útivistar, ef sóst var eftir landi í því skyni. Þeim var falið að hafa eftirlit með sveitarstjórnnum og gæta þess, ásamt þeim, að búseta á jörðum væri í samræmi við ákvæði ábúðarlaga.

Eitt helsta markmið laganna var að leitast við að tryggja að bújörðum yrði ekki ráðstafað með þeim hætti að hamlað gæti búrekstri. Þessa má einkum sjá merki í 6, 12 og 13. gr. laganna.

Í 6. gr. laganna var lagt til sveitarstjórna og jarðanefnda að samþykkja hvers konar aðilaskipti að réttindum yfir fasteign, eða stofnun slíkra réttinda. Til þess var veittur 30 daga frestur. Teldu stjórnarvöldin að ráðstöfun væri „andstæð hagsmunum sveitarfélagsins“ þá var þeim heimilt að synja um hana. Væru þau ekki á einu máli var þeim heimilt að skjóta ágreiningnum til landbúnaðarráðherra sem bar að úrskurða um hann að fenginni umsögn Búnaðarfélags Íslands. Frá þessu voru veittar nokkrar undanþágur en einnig hafði þýðingu að ákvarðanir bar eðlilega að taka með hliðsjón af þeim lögmætu sjónarmiðum um landbúnaðarnot sem leiða mátti m.a. af markmiðum laganna.¹⁴⁷ Væri synjað um aðilaskipti að fasteign með heimild í 6. gr. jarðalaga gat eigandi hennar krafist þess með vísun til 8. gr. laganna að sveitarstjórn eða ríkissjóður keypti eignina á verði sem ákveðið yrði skv. lögum um framkvæmd eignarnáms næðist ekki samkomulag um kaupverð.

Í 12. gr. laganna var reist takmörkun við því að land sem við gildistöku laganna var nýtt til landbúnaðar yrði tekið til annarra nota án samþykkis jarðanefndar og Landnáms ríkisins.¹⁴⁸ Þar var einnig kveðið á um að samþykki Landnáms ríkisins, jarðanefnda og sveitarstjórna þyrfti til að skipta landi jarða og sameiginlegu landi fleiri jarða, til að sameina jarðir og til að leggja lönd eða jarðir til af rétta. Í athugasemdum með frumvarpi til laganna sagði að rétt þætti að hafa meiri gát á um afnot landbúnaðarlands, skiptingu þess og sameiningu jarða eða stofnun nýbýla, heldur en verið hefði. Þess vegna væri gert ráð fyrir að fleiri aðilar fengju slík mál til athugunar en áður.¹⁴⁹

Í 13. gr. laganna var kveðið á um að þegar skipting jarðar hafði átt sér stað og bú var ekki rekið á hinum úrskipta jarðarhluta, gat ráðherra heimilað eiganda og ábúanda þeirrar jarðar sem skipt var úr, að leysa til sín hinn úrskipta jarðarhluta. Í 14. gr. laganna var ráðherra ennfremur veitt valdheimild til að heimila ábúanda jarðar að leysa til sín eignarhlutdeild sameigenda sinna. Við ákvörðun um innlausn skv. 13. og 14. gr. laganna bar ráðherra að leita umsagna jarðarnefnda og Búnaðarfélags Íslands. Í athugasemdum með frumvarpi til laganna sagði að þess væru mörg dæmi að landi hafi verið skipt úr jörðum án þess að það hafi síðan verið nýtt á eðlilegan hátt til búrekstrar og af því hefði oft leitt rýrnun á búrekstraraðstöðu þeirra jarða sem skipt var úr. Einnig sagði að sameign að jörð í búrekstri gæti vegna ólíkra hagsmuna og sjónarmiða leitt til margvíslegra erfiðleika. Rétt væri að veita þeim sem sæti

¹⁴⁵ Um aðdraganda, tilgang og gildissvið jarðalaganna er fjallað í: Tryggvi Gunnarsson: *Tilgangur og gildissvið jarðalaga nr. 65/1976*. (1982).

¹⁴⁶ Páll Skúlason segir að hugmyndir um jarðanefndir hafi átt rót sína til norskra laga en þar í landi hafi starfað líkar nefndir (n. jordstyre og fylkeslandbruksstyre): *Jarðalög með skýringum*, bls. 29.(1996).

¹⁴⁷ Sjá: Páll Skúlason: *Jarðalög með skýringum*, bls. 29.

¹⁴⁸ Þegar Landnám ríkisins var lagt niður árið 1984 tók landbúnaðarráðuneytið við þessari valdheimild. Rétt er einnig að geta þess við þetta ákvæði 12. gr. að í tilefni af dómi Hæstaréttar í Hrd. 1991, bls. 1827 var gerð breyting á því með 6. gr. laga nr. 28/1995 til þess skýra og víkka hugtakið landbúnaðarnot. Sjá Alþt. 1994-1995, A-deild, bls. 965.

¹⁴⁹ Alþt. 1975-76, A-deild, bls. 1702.

jörð möguleika á að komast út úr slíkum erfiðleikum með því að kaupa eignarhlutdeild sameigenda sinna samkvæmt eignarnámsmati.¹⁵⁰

Önnur ákvæði laganna sem hér má minnst á tryggðu t.d. sveitarfélögum forkaupsrétt og eignarnámsheimild innan nokkurra takmarka. Þá héldu sér ákvæði eldri laga um forkaupsrétt ábúenda og óðalsjarðir.

Hin nýju ábúðarlög fólu ekki í sér veigamiklar breytingar frá eldri lögum. Í ábúðarlögum var þannig áfram að finna gamalgróna reglu um byggingarskyldu jarða. Hverjum sem átti jörð, og rak ekki búskap á henni sjálfur, bar að byggja hana hæfum umsækjanda, að dómi jarðanefndar. Sinnti hann ekki þessari skyldu sinni var sveitarstjórn heimilt að ráðstafa jörðinni til 5 ára í senn. Að meginreglu mátti einungis víkja frá þessu ef jörðin var svo kostarýr til búskapar eða þannig í sveit sett, að jarðanefnd teldi ekki fært að hafa búskap þar að aðalatvinnu.

Þá má geta þess að um líkt leyti og jarða- og ábúðarlögin voru sett stóðu stjórnvöld að uppbyggingu landbúnaðar á afskekktari svæðum landsins þar sem hætta var talin á því að byggð gæti farið í eyði. Mikil áhersla virðist því hafa verið um þetta leyti á viðhald byggðarinnar í landinu. Þessar áætlanir náðu m.a. til Inndjúps, Árneshrepps á Ströndum og Hólsfjalla.¹⁵¹

Árið 1984 var nýjum kafla bætt við jarðalögin við brottfall laga nr. 45/1971 um Stofnlánadeild landbúnaðarins, landnám, ræktun og byggingar í sveitum. Í lögin voru tekin ákvæði um viðurkenningu á nýjum býlum, félagsbú og jarðaskrá. Jafnhliða voru gerðar breytingar á lögnum í því skyni að skýra heimildir jarðanefnda til að hafa afskipti af byggingu sumarbústaða.¹⁵²

Eftir því sem nefndin hefur orðið áskynja mun vera mjög á reiki í hvaða mæli stjórnvöld, þ.e. jarðanefndir, sveitarstjórnir og landbúnaðarráðuneyti, gerðu efnislegar athugasemdir við breytingar í landnotkun. Þannig munu vera brögð að því að stærstu sumarhúsasvæði, t.d. í Grímsnesi, hafi aldrei verið leyst úr landbúnaðarnotum samkvæmt jarðalögum.¹⁵³

5.2.2. Jarðalög nr. 81/2004

Aðdragandi að setningu laganna.

Á miðju ári 2004 öðluðust gildi ný jarða- og ábúðarlög sem leystu af hólmi lög frá 1976. Markmið laganna má greina í almennum athugasemdum við frumvarp til þeirra. Þar segir:

Ljóst er að gildandi jarðalög eru í fjölmörgum atriðum orðin úrelt og eiga ekki lengur við aðstæður hér á Íslandi í dag. Gildandi jarðalög voru sett á árinu 1976 en frá þeim tíma hafa orðið miklar breytingar í landbúnaði eins og á öðrum sviðum í þjóðfélaginu. Má í raun segja að allar forsendur í landbúnaði séu verulega breyttar. [...]

Ljóst er að allt umhverfi í landbúnaði er mjög breytt frá því sem áður var en hefðbundinn landbúnaður hefur dregist saman á undanförunum árum og ættliðaskipti ekki orðið með sama hætti og áður. Jarðir sem nýttar voru til landbúnaðar hafa verið teknar til annarra nota, t.d. fyrir sumarhúsabyggð eða aðra frístundastarfsemi. Þegar litið er til þeirra breytinga sem orðið hafa í landbúnaði síðan jarðalög nr. 65/1976, voru sett og þess að forsendur í landbúnaði sem voru fyrir hendi á þeim tíma eru í raun mjög breyttar þykir kominn tími til að gera breytingar á íslenskri löggjöf að þessu leyti og slaka að nokkru leyti á þeim takmörkunum á ráðstöfunarrétti jarðareiganda sem fram koma í jarðalögum nr. 65/1976 [...]

Frumvarp þetta felur í sér verulegar breytingar á [jarðalögum nr. 65/1976]. Með ákvæðum þessa frumvarps er stefnt að því að færa löggjöf um jarðir í átt til nútímans og að samræma eins og

¹⁵⁰ Alþt. 1975-76, A-deild, bls. 1702.

¹⁵¹ Sumarliði R. Ísleifsson: „Tímabilið 1971-1983“, bls. 424. (2004).

¹⁵² Alþt. 1983-84, A-deild, bls. 1960-1962.

¹⁵³ Heimild: Símtal nefndarmanns við fyrrum þinglýsingarstjóra hjá Sýslumanninum á Selfossi.

unnt er eignarrétt og umsýslu jarða þeim meginreglum sem gilda um aðrar fasteignir í íslenskri löggjöf. Eins og áður hefur verið gerð grein fyrir eru í gildandi löggjöf verulegar takmarkanir á ráðstöfunarrétti jarðeigenda og ýmsar kvaðir lagðar á þá sem geta verið mjög þyngjandi og hafa oft í framkvæmd reynst ósanngjarnar. Með frumvarpi þessu er ætlunin að bæta að nokkru leyti úr þessum annmörkum.¹⁵⁴

Með tilvísun í „þyngjandi“ og „ósanngjarnar“ „takmarkanir á ráðstöfunarrétti jarðareigenda“ virðist í frumvarpi til jarðalaga einkum átt við ákvæði um skyldu til að afla samþykkis stjórnvalds til aðilaskipta að jörð og um heimildir ábúenda til innlausnar á útskiptum lendum og eignarhlutdeild sameigenda. Einnig virðist átt við ákvæði sem sett höfðu verið í jarðalög árið 1995 og bundu rétt til að eignast jörð við þá eina sem höfðu starfað við landbúnað í hið minnsta tvö ár. Auk þessa mælti landbúnaðarnefnd Alþingis með frekari breytingum í frjálsræðisátt, t.d. var forkaupsréttur sveitarfélaga felldur brott úr lögum að tillögu nefndarinnar auk þess að óðalsréttur var afnuminn í áföngum.

Í 1. gr. jarðalaganna er svohljóðandi stefnulýsing:

Markmið þessara laga er að setja reglur um réttindi og skyldur þeirra sem eiga land og nýta það og stuðla að skipulegri nýtingu lands í samræmi við landkosti, fjölþætt hlutverk landbúnaðar og hagsmuni sveitarfélaga og íbúa þeirra, svo og að tryggja svo sem kostur er að land sem vel er fallið til búvöruframleiðslu verði varðveitt til slíkra nota.

Í athugasemdum með frumvarpi til laganna segir um þessi ákvæði:

[Markmiði jarðalaga er] breytt verulega í ljósi breytinga sem orðið hafa á aðstæðum, atvinnuháttum og nýtingu jarða í íslensku þjóðfélagi. Jarðalög nr. 65/1976 leggja of einhliða áherslu á landbúnaðarnot miðað við breytta atvinnuhætti og er reynt að breyta ákvæðinu í samræmi við það en jafnframt að tryggja þá veigamiklu hagsmuni sem fólgnir eru í þeim landkostum sem til eru hér á landi. Ekki liggur fyrir í dag hverjar þarfir verða á þessu sviði þegar til framtíðar er litið og eðlilegt að löggjöfin tryggi að meðferð og nýting landkosta sé með þeim hætti sem best verður á kostið, m.a. miðað við hið fjölþætta hlutverk landbúnaðar. Jafnframt þykir eðlilegt að tryggja að land sem vel er fallið til búvöruframleiðslu varðveitist eins og unnt er til slíkra nota [...].¹⁵⁵

Ákvæði laganna um ræktunarland.

Hér er greinilega gert ráð fyrir því að land sem vel er fallið til búvöruframleiðslu verði í nokkrum mæli varðveitt til þeirra nota. Á sama tíma er þó gert ráð fyrir því að „fjölþættu“ hlutverki landbúnaðar verði ljáð aukið vægi. Rétt er að athuga hvernig þetta kemur til framkvæmdar í lögnum.

Hin nýju jarðalög gilda að meginstefnu um allt land utan skipulagðs þéttbýlis. Í 5. gr. laganna segir að land sem við gildistöku laganna er nýtt eða nýtanlegt til landbúnaðar, þar með taldir afréttir, almenningar, þjóðlendur, eyðijarðir, landspildur og lóðir, megi ekki taka til annarra nota, nema heimild sé til slíks í lögum.

Í 6. gr. laganna er lík regla og var í eldri lögum þess efnis að ráðherra geti veitt leyfi til að land sem er nýtt eða nýtanlegt til landbúnaðar verði leyst úr landbúnaðarnotum.

Þá segir í 1. mgr. 7. gr. laganna að „þar sem í skipulagi er fyrirhugað að breyta landnotkun svæða sem nýtt hafa verið til landbúnaðar skal leyfi landbúnaðarráðherra til að leysa landið úr landbúnaðarnotum liggja fyrir áður en viðkomandi skipulagsáætlun hlýtur endanlega afgreiðslu.“ Um þessa lagagrein segir í athugasemdum með frumvarpi til laganna:

Þetta ákvæði felur í sér að alltaf þarf samþykki landbúnaðarráðherra til að taka land sem nýtt eða nýtanlegt er til landbúnaðar til annarrar starfsemi. Samkvæmt því þurfa skipulagsyfirlönd að leita eftir samþykki landbúnaðarráðherra ef þau vilja skipuleggja landsvæði fyrir aðra starfsemi en

¹⁵⁴ Alþt. 2003-2004, A-deild, bls. 4442-4

¹⁵⁵ Alþt. 2003-2004, A-deild, bls. 4451

landbúnað. Sama gildir um aðra aðila sem vilja ráðstafa landi sem er í landbúnaðarnotum til annarrar starfsemi eða annarra þarfa.¹⁵⁶

Í framkvæmd mun nokkuð um að landbúnaðarráðuneyti lýsi því yfir að það hafi engar athugasemdir við tillögu að nýrri skipulagsáætlun, en með því má líta svo á að áskilnaður 1. mgr. 7. gr. sé uppfylltur.

Athugunarefni er að takmörkun 5. gr. laganna á ekki við um land sem skipulagt var til annarra nota en landbúnaðar við gildistöku laganna. Við lögin var sérstakt bráðabirgðaákvæði um að sveitarfélög skyldu innan sex mánaða frá gildistöku laganna senda landbúnaðarráðuneytinu upplýsingar um öll landsvæði sem voru í landbúnaðarnotum við gildistöku eldri jarðalaga, og skipulögð höfðu verið fyrir önnur not en landbúnað en ekki verið leyst úr landbúnaðarnotum. Ráðuneytið skyldi síðan láta þinglýsa yfirlýsingum um að landsvæðin væru leyst úr landbúnaðarnotum. Eflaust var raunverulegur tilgangur þessara ákvæða að koma framkvæmd jarðalaga „á hreint“ þannig að leiðrétt yrði fyrir það hversu mjög lögunum hafði víða ekki verið fylgt sem skyldi. Í athugasemdunum voru svohljóðandi skýringar:

Ef við gildistöku þessara laga er í gildi skipulagsáætlun samkvæmt skipulags- og byggingarlögum fyrir tiltekið landsvæði gilda ákvæði laganna ekki um það landsvæði ef skipulagið er fyrir aðra starfsemi en landbúnað. Slíkt skipulag eða lausn úr landbúnaðarnotum getur hins vegar ekki farið fram eftir gildistöku þessara laga nema með samþykki landbúnaðarráðherra. Hafi tiltekin jörð eða jarðarhluti verið leystur úr landbúnaðarnotum gilda sömu reglur. Hafi tiltekið land sem var í landbúnaðarnotum verið skipulagt fyrir aðra starfsemi eða önnur not en landbúnað án þess að landið hafi verið leyst úr landbúnaðarnotum hvílir skylda á sveitarfélögum til að tilkynna það til landbúnaðarráðuneytisins innan sex mánaða frá gildistöku laganna, sbr. ákvæði til bráðabirgða I. Landbúnaðarráðherra mun í framhaldi af því þinglýsa yfirlýsingum um að viðkomandi landsvæði séu leyst úr landbúnaðarnotum. Síðastgreint ákvæði er sett í þeim tilgangi að auðvelda yfirvöldum landbúnaðarmála að hafa yfirsýn yfir það land sem leyst hefur verið úr landbúnaðarnotum og gera viðeigandi ráðstafanir þar sem það hefur ekki verið gert, t.d. ef sumarhúsasvæði hefur verið skipulagt án þess að vera leyst úr landbúnaðarnotum. [...]¹⁵⁷

Hálfðánarheimtur virðast ætla að verða á upplýsingum frá sveitarfélögum um lendur sem falla undir bráðabirgðaákvæðið. Ekki kom því til þess að ráðuneytið léti þinglýsa einni einustu yfirlýsingu um lausn úr landbúnaðarnotum samkvæmt þessu. Kannski má segja að það hafi ekki komið að sök enda má velta fyrir sér hversu eðlileg stjórnarathöfn það hefði verið að láta þinglýsa þúsundum yfirlýsinga sem þessara á jarðeignir um allt land.

Samkvæmt 13. gr. laganna skulu skipti á landi staðfest af landbúnaðarráðherra, með líkum hætti og í eldri jarðalögum. Í lagagreininni er ekki leiðsögn um til hvaða sjónarmiða skuli líta við staðfestinguna. Í athugasemdum við frumvarp til laganna segir hins vegar að „forsendur þær sem ákvæðið byggist á [séu] þær að yfirvöld landbúnaðarmála eigi þess kost að leggja mat á hvort landskipti geti haft í för með sér að land sem vel er fallið til landbúnaðarnota verði það ekki eftir slík landskipti en það eru þau sjónarmið sem landbúnaðarráðuneytinu ber að leggja til grundvallar við ákvörðun um hvort staðfesta beri landskipti eða ekki.“¹⁵⁸

Í 14. gr. laganna segir að ef jarðahlutar eða landspildur eru leystar úr landbúnaðarnotum og skipt út úr jörð skuli landbúnaðarráðherra eingöngu staðfesta skipti á ytri mörkum þeirra en önnur skipti á landinu falli utan við gildissvið laganna.

¹⁵⁶ Alþt. 2003-3004, A-deild, bls. 4452-4453

¹⁵⁷ Alþt. 2003-3004, A-deild, bls. 4452-4453

¹⁵⁸ Alþt. 2003-2004, A-deild, bls. 4456

Í kafla 3.2. í skipulagsreglugerð nr. 400/1998 er gert ráð fyrir samráði við ráðuneytið þegar kemur að „landnotkunarbreytingum á landbúnaðarsvæðum, sbr. ákvæði jarðalaga“, eins og þar segir. Lítið mun kveða að slíku samráði.

Þá virðist einnig ljóst að ekkert málefnalegt mat fer fram við staðfestingu beiðna um lausn úr landbúnaðarnotum og landskipti. Svo virðist sem ákvarðanirnar séu formbundnar í þeim skilningi að fallist er á þær ef tilskilinna gagna er aflað frá sveitarfélagi (umsögn og uppdráttur) og sýslumanna (vottorð þinglýsingarstjóra um eignarheimild).

Inn á þetta er komið í ritgerð Atla Más Ingólfssonar, þá lögfræðings í landbúnaðarráðuneyti, á Fræðabingi landbúnaðarins árið 2007. Þar segir:

Framkvæmd bæði eldri jarðalaga nr. 65/1976 og núverandi laga hefur í reynd verið á þá leið að ráðherra hefur farið ákaflega sparlega með vald sitt til að synja því að land sé tekið úr landbúnaðarnotum og hefur ráðuneytið aldrei lagst gegn því að sveitarfélög taki með skipulagi land úr landbúnaðarnotum, skv. 7. gr. jarðalaga frá því að núverandi jarðalög tóku gildi.

Í ritgerðinni segir ennfremur:

Of algengt er að lítil vitneskja sé um efni jarðalaga og tilgang þeirra meðal sveitarstjórna og jafnvel á meðal sýslumanna sem annast þinglýsingar löggæringa er varða sölur og kaup á landi. Sem aftur hefur þær afleiðingar að land gengur kaupum og sölum, því er skipt niður í smærri einingar og í raun tekið úr landbúnaðarnotum án þess að yfirvöld landbúnaðarmála hafi fengið tækifæri til að fjalla um málið.¹⁵⁹

Hér virðist því víða pottur brotinn. Hvað varðar sýslumenn er rétt að athuga að þeir hafa takmarkaðar upplýsingar til að byggja á við ákvörðun um færslu skjals í fasteignarbók. Þá hefur ráðuneytið, eins og Atli getur, lítið sinnt eftirliti með stjórnarframkvæmdinni.

Allt þetta má koma nokkuð á óvart ef höfð eru í huga ummæli í almennum athugasemdum með frumvarpi til laganna. Þar sagði að sérstaklega hafi verið athugað við gerð frumvarpsins hvort ástæða væri til að viðhalda í lögum, að danskri og norski fyrirmynd, þeirri reglu að leyfi ráðherra þurfi til að leysa land úr landbúnaðarnotum. Til skoðunar hafi verið að leggja fullt ákvörðunarvald um landnýtingu til skipulagsvaldshafa. Um þetta segir:

Hér á landi er ekki sama þörf fyrir land til landbúnaðarnota og áður en víða um heim er hins vegar lögð mikil áhersla á að vernda land sem nýtanlegt er til landbúnaðar og matvælaframleiðslu. Enn fremur er landbúnaður í örri þróun, sem ekki sér fyrir endann á, og því hyggilegt að þess sé gætt að nægjanlegt land sé til staðar fyrir landbúnaðarstarfsemi framtíðarinnar. Það er því talið nauðsynlegt að yfirvöld landbúnaðarmála geti haft áhrif á hvort ráðstafa beri landi sem nýtanlegt er til landbúnaðar til annarra nota hér á landi og ekki talið rétt að leggja það eingöngu í hendur skipulagsyfirvöldum. M.a. hefur þess stundum orðið vart að skipulagsyfirvöld hafa tekið land í landbúnaðarnotum undir skipulag fyrir aðra starfsemi en landbúnað þegar völd var á öðru landi.¹⁶⁰

Hér virðist því bera við, sem oft reynist, að á stangast orð og athafnir. Lesa verður í mál framkvæmdar til að sannreyna áhrif lagasetningar.

Lagaákvæði um lögbýli

Í 2. gr. jarðalaga segir að lögbýli merki í lögnum sérhverja jörð sem hefur þann húsakost og það landrými eða aðstöðu að unnt sé að stunda þar landbúnað eða aðra atvinnustarfsemi og var skráð í jarðaskrá landbúnaðarráðuneytisins 1. desember 2003. Lögbýli teljast enn fremur jarðir sem hljóta síðar viðurkenningu landbúnaðarráðuneytisins sem ný lögbýli, sbr. 16.–22. gr. Lögbýlaskrá (áður jarðaskrá) hefur verið haldin frá árinu 1957.

¹⁵⁹ Atli Már Ingólfsson: „Hlutverk jarðalaga í meðferð lands í landbúnaðarnotum“, bls. 75-80. (2007).

¹⁶⁰ Alþt. 2003-2004, A-deild, bls. 4445

Greiðslumark í sauðfé eða mjólkurframleiðslu verður einungis skráð á fasteignir sem eru lögbýli. Þeir einir geta öðlast vilyrði hjá Framleiðnisjóði landbúnaðarins sem hafa yfir lögbýli að ráða. Sama gildir um þá sem óska aðildar að landshlutaverkefni í skógrækt. Dráttarvétel til nota á lögbýlum eru undanþegnar vörugjaldi samkvæmt lögum um vörugjöld af ökutækjum, eldsneyti o.fl. Enn má geta þess að samkvæmt lax- og silungsveiðilögum fylgir atkvæðisréttur í veiðifélagi þeim fasteignum „sem uppfylltu skilyrði laga til að teljast lögbýli við gildistöku eldri jarðalaga nr. 65/1976“.

Loks má geta þess að í skipulagsáætlunum virðast lögbýli geta notið sérstakrar stöðu umfram aðrar fasteignir. Þannig eru sveitarfélög íhaldssöm við að heimila byggingu íbúðarhúsa til sveita utan lögbýla. Árið 2006 var síðan gerð sú breyting á lögum um lögheimili að óheimilt er að skrá lögheimili í húsnæði í skipulagðri frístundabyggð. Sá skilningur virðist ríkja hjá mörgum að af þessu megi gagnálykta að ætíð sé heimilt að skrá lögheimili á lögbýlum. Sveitarfélög virðist í nokkrum mæli binda þjónustu sína við lögbýli.

5.2.3. Ábúðarlög nr. 80/2004

Í athugasemdum við ný ábúðarlög kvað við sama tón um breytta tíma og mjög gætti í jarðalögum. Þar sagði að ljóst væri að ábúðarlög væru „í fjölmörgum atriðum orðin úrelt“ og að þau „ættu engan veginn lengur við aðstæður hér á landi.“ Þá var einnig vísað til þess að frá því að lögin voru sett árið 1976 hefðu orðið „miklar breytingar í landbúnaði sem og á öðrum sviðum í íslensku þjóðfélagi.“ Í raun mætti því segja að allar forsendur fyrir landbúnaðarstarfsemi væru „gjörbreyttar“ frá því sem var við lögtöku eldri ábúðarlaga.¹⁶¹

Þá sagði einnig að með hinu nýja frumvarpi væri „stefnt að því að færa löggjöf um ábúð á jörðum í átt til nútímans og að samræma eignarrétt og umsýslu jarða eins og unnt er þeim meginreglum sem gilda um aðrar fasteignir í íslenskri löggjöf.“ Hin eldri ábúðarlöggjöf fæli í sér verulegar takmarkanir á eignarrétti jarðeigenda og með frumvarpinu væri „ætlunin að bæta úr þessum annmörkum.“¹⁶²

Úr lögnum voru felld brott ákvæði um byggingarskyldu bújarða, skyldu til að láta nauðsynlegar byggingar fylgja jörð, hvernig líta skyldi á ótímabundna ábúðarsamninga og hvernig jarðarafgjald skyldi ákveðið. Einnig voru rýmkaðar heimildir jarðareiganda til að draga landspildur undan ábúðarnotum og þrengdar skyldur hans til kaupa á endurbótum og framkvæmdum. Þá var gildissvið laganna afmarkað þannig að þeirri skoðun hefur verið hreyft að þau séu að öllu leyti frávíkjanleg við gerð nýrra ábúðarsamninga en áður var almennt álitíð að ábúðarlög væru ófrávíkjanleg.

5.3. Athugun nefndarinnar

Sveitarstjórnir fara með skipulagsvald í héraði og hafa með því ríkar heimildir til að stýra landnotkun. Misjafnt virðist eftir sveitarfélögum hvaða áherslur eru lagðar um t.d. frístundabyggð og skógrækt í ræktunarlandi. Það er í sjálfu sér ekki óeðlilegt frá sjónarhóli sveitarstjórna, t.d. er mjög misjafnt eftir héruðum hversu mikið land er ræktanlegt innan stjórnsýslumarka ólíkra sveitarfélaga.

Nefndin telur fulla ástæðu til þess fylgja ábendingu Skipulagsstofnunar um að skoðað verði heildstætt yfir landið hvernig tekið er á stefnumörkun varðandi landnotkun á landbúnaðarsvæðum í aðalskipulagsáætlunum. Með því má marka stefnu á landsvísi sem sveitarstjórnir geta stuðst við og byggt ákvarðanir sínar á. Þeir fulltrúar sveitarstjórna sem nefndin ræddi við virtust almennt telja slíka stefnumótun æskilega.

¹⁶¹ Alþt. 2003-2004, A-deild, bls. 4410

¹⁶² Alþt. 2003-2004, A-deild, bls. 4411-12

Jarðalögin nýtast ekki til þess að tryggja að sjónarmið um varðveislu á góðu ræktunarlandi verði dregin inn í skipulagsvinnuna með sama hætti og t.d. sjónarmið um náttúruvernd og umhverfisvernd. Svo virðist sem ákvæði jarðalaga um lausn úr landbúnaðarnotum og landskipti hafi litla eða enga þýðingu í stjórnarframkvæmd. Þar virðist einkum valda að heimildir laganna eru óskýrar og að framkvæmd þeirra er í lausum reipum.

Verði jarðalög tekin til endurskoðunar, sem nú munu vera áform um, er nauðsynlegt að athuga hvort betra samspil geti orðið milli þeirra og skipulagslaga. Þá verður að spyrja hvort eðlilegt sé að sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra fari með valdheimildir samkvæmt lögnum þegar ákvarðanir byggja á aðstæðum heima í héraði. Í gildistíð eldri jarðalaga störfuðu jarðanefndir í hverju héraði. Ekki er sjálfgefið að þær verði endurvaktar en full ástæða sýnist til þess að athugað verði hvernig betur megi tryggja héraðsstjórn á málefnum.¹⁶³

6. Jarðalöggjöf í Noregi, Danmörku og Færeyjum

Á öllum Norðurlöndum má segja, með nokkurri einföldun, að í gildi séu annars vegar „jarðalög“ sem fjalla um nýtingu og varðveislu landbúnaðarlands og hins vegar „eignarráðalög“ sem fjalla um ráðstöfun landsins, þ.e. jarðanna.¹⁶⁴

Hér verður látið nægja að rekja norskan, danskan og færeyskan rétt. Þar verður einkum horft til jarðalaga en síður fjallað um þær mikilsverðu reglur sem gilda um aðilaskipti að jörðum.

6.1. Noregur

Noregur er líklega það land þar sem skilyrði til landbúnaðar eru frá náttúrunnar hendi hvað áþekkust því sem hér gerist, þótt auðvitað sé munur á löndunum í mörgum mikilsverðum atriðum. Landið er rúmlega þrefalt stærra en Ísland. Það liggur norðarlega og er um þriðjungur þess norðar en Ísland, þótt það nái að vísu einnig allmiklu lengra til suðurs. Um mestan hluta landsins er úrsvalt eyja- eða strandaloftslag, svipað og á Íslandi, en heldur hlýrra á jöfnu breiddarstigi, einkum í Norður Noregi þar sem meginkvísl Golfstraumsins kemur að landinu og rennur norður með því. Landið er mjög hálent og gætir þar fjalla mun meira en hér á landi. Mestur hluti landsins er veðurbarðar eyjar eða fjalllendi, klofið þröngum fjörðum eða dölum með brattar hlíðar. Aðeins á tveimur stöðum er talsvert mikið samfellt og gróðursælt láglandi, beggja vegna Óslófjarðar og upp frá þeim firði og umhverfis Þrándheimsfjörðinn, þar sem að fornu var kallað Þrándheimur. Einnig er gróðursælt láglandi, að vísu ekki stórt, á Jaðri og norður þaðan við Bóknfjörðinn. Breiður dalur er upp með Naumu og þaðan til norðurs með þverá hennar Björa.

Meginbyggðum Noregs hefur frá fornu fari verið skipt í þrennt um mesta fjalllendi landsins, þótt mörkin hafi að nokkru verið á reiki: Í fyrsta lagi má telja byggðirnar „Austan fjalls“, sem er byggðin beggja megin Óslófjarðar, vestan við fjörðinn, og upp til Dofrafjalla. Sú byggð er hvað ólíkust Íslandi, einkum vegna veðurfarsins. Þar eru víða ákjósanleg skilyrði til akuryrkju á láglandinu og í sumum dölum. Í öðru lagi eru byggðirnar „Vestan fjalls“. Það eru Rogaland (syðst), Hörðaland, Sogn (með Firðafylki) og Mæri (með Raumsdal). Þar er veðráttan hlý eftir hnattstöðu og allar eru byggðirnar sunnar en Ísland. Þó geta þær að öðru leyti varla talist betur til landbúnaðar fallnar. Landið er alls staðar grýtt, undirlendi er helst á eyjum úti en víðast er sæbratt. Best þykir fallið til landbúnaðar á Rogalandi, einkum á Jaðrinum (Jæren) og við Bóknfjörðinn. Alls eru byggðirnar vestan fjalls rúmlega helmingur Íslands að stærð. Í þriðja lagi eru byggðirnar „Norðan fjalls“. Þar er aðalbyggðin þar sem nú heitir Þrændalög

¹⁶³ Hinn 20. ágúst 2009 skipaði sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra vinnuhóp til að gera tillögur um endurskoðun jarða- og ábúðarlaga. Sjá: www.sjavarutvegsraduneyti.is → frettatilkynningar 2009

¹⁶⁴ *Kulturlandskap og Jordbruk*, bls. 144. (1992).

(Trøndelag). Meginhluti byggðarinnar er við Þrándheimsfjörðinn. Talsvert undirlendi er í Þrándalögum og hlíðar eigi eins brattar, þar sem landið rís frá sjó og víðast annars staðar í Noregi. Þrándalög eru eflaust best fallin til landbúnaðar þess hluta Noregs sem sambærilegastur er við Ísland að veðurfari og landsháttum. Þrándalög eru rúm 41 þús. km². Norðan Þrándalaga tekur við Norður-Noregur. Það er líkt landinu vestan fjalls nema loftslagið er úrsvalara og skammdegið lengra.¹⁶⁵

Noregur er 30.428.000 hektarar að stærð (304 þús. km²). Merkilega lítill hluti landsins telst jarðræktarland (n. jordbruksareal). Ræktað land (n. fulldyrket jord) er talið vera 854 þús. hektarar. Skráð áborið beutiland í „innmörk“ (n. innmarksbeite), er skráð 174 þús. hektarar.¹⁶⁶ Alls er því jarðræktarland Noregs, nú um mundir, um 1,028 millj. hektarar, sem er um 3,4% af heildarstærð landsins. Samkvæmt því er einungis 0,21 ha ræktunarlands á hvern íbúa. Þetta verður að hafa í huga þegar athugaðar eru áherslur Norðmanna.¹⁶⁷

Á árunum 1999-2004 var árlega veitt heimild til að leysa milli 1.500 og 2.000 ha af ræktuðu og ræktanlegu landi úr landbúnaðarnotum í Noregi. Oft var hér um að ræða sneiðar af besta ræktunarlandinu, sem víða liggur að þéttbýli. Talið er að á árunum 1949-2005 hafi um 100 þús. ha af ræktuðu og ræktanlegu landi verið ráðstafað til annarra nota en landbúnaðar með varanlegum hætti. Nokkrar áhyggjur virðast af þessari þróun. Það má merkja af því að árið 2004 settu stjórnvöld sér stefnu um að stærð þess lands sem árlega er tekið úr landbúnaðarnotum verði minnkað um helming fyrir árið 2010. Þá má einnig vísa í stjórnarsáttmála annarrar ríkisstjórnar Jens Stoltenberg, frá 13. október 2005. Þar segir að norskt ræktunarland sé takmörkuð auðlind sem þjóðin beri ábyrgð á að varðveita. Ríkisstjórnin setti á fót sérstaka nefnd til að gera tillögur um leiðir til úrbótar og skilaði hún ítarlegri skýrslu þar að lútandi árið 2008.¹⁶⁸



Frá Noregi.

Mynd: Landbúnaðarstofnun Noregs
www.slf.dep.no

6.1.1. Norska stjórnarskráin

Í gr. 110b. í norsku stjórnarskránni, eins og henni var breytt árið 1992, segir að hver og einn eigi rétt til umhverfis sem tryggir heilbrigði, og að allir eigi rétt á náttúru þar sem fjölbreytni er viðhaldið. Þá skuli náttúruauðlindir nýttar með langtímahagsmunum að leiðarljósi og m.t.t. hagsmuna komandi kynslóða og réttinda þeirra. Með stjórnarskrárgreininni er m.a. vísað til sjálfbærrar þróunar en sjálfstætt réttarskipandi gildi hennar mun vera takmarkað.¹⁶⁹ Talið er að hún feli m.a. í sér að varfærnislegum mælikvarða verði að beita við ákvörðun, samkvæmt jarðalögum, um hvort heimila skuli að ræktað land verði tekið til annarra nota.¹⁷⁰

¹⁶⁵ Arnór Sigurjónsson: „Skýrsla [...] um norskan landbúnað“, bls. 66-71. (1966).

¹⁶⁶ Norðmenn skipta landi í „innmark“ og „utmark“. Það sem þeir kalla „innmark“, eða „jordbruksareal“ á sér ekki beina samsvörun á Íslandi. Ekki má jafna því við „heimaland“ jarða en mögulega þó við land sem hér er innan tungirðinga. Til „innmark“ telst allt ræktað land, grunnar undir hús, og land sem taka má til ræktunar akra og túna, eða hefur fallið úr rækt. Sjá: Arnór Sigurjónsson „Skýrsla [...] um norskan landbúnað“, bls. 68. (1966).

¹⁶⁷ Tölur þessar eru frá árinu 2007. Heimild: Hagstofa Noregs www.ssb.no. *Statistisk årbok 2009*. Tafla 340. Talan um hektara á íbúa er af heimasíðu norska landbúnaðarráðuneytisins www.regjeringen.no → Departementene: Landbruks- og matdepartementet → Jordbruk.

¹⁶⁸ Heimasíða Landbúnaðarstofnunar (n. „Statens landbruksforvaltning“). www.slf.no → Eiendom og jordvern → Jordvern. Sjá einnig: *Klimaskifte for jordvernet. Rapport fra jordverngruppa*, bls. 6-10, 15. (2008).

¹⁶⁹ Sjá nánar: Aðalheiður Jóhannsdóttir: „Umhverfisréttur og stjórnarskráin“, bls. 553-558. (2005).

¹⁷⁰ Karl Normann: *Jordloven*, bls. 14-15. (1996).

6.1.2. Jarðalög (n. „jordlova“)

Tilgangur laganna

Í 1. mgr. 1. gr. laganna segir að tilgangur þeirra sé að leitast við að tryggja að víðlendi landsins með skógum, fjöllum og öllu sem því tilheyrir, þ.e. landgæðin (n. arealressursane), geti nýst á sem gagnlegastan hátt fyrir samfélagið og þá sem hafa atvinnu sína af landbúnaði. Í 2. mgr. segir að landgæðunum skuli ráðstafað svo að tekið sé tillit til mismunandi nýtingarmöguleika í hverju samfélagi (n. samfunnsutviklinga i området) og með höfuðáherslu á tillit til búsetu, atvinnu og rekstrarlega góðra lausna. Í 3. mgr. segir að nýting landgæðanna sé samfélagslega gagnleg ef þeim er ráðstafað með áherslu á þarfir óborinna kynslóða. Við stjórnsýslu samkvæmt lögnum skuli hafa hliðsjón af umhverfisvernd og taka m.a. tillit til verndar jarðvegsins (n. jordmonnet) sem grundvöll framleiðslu og einnig stuðla að varðveislu menningarumhverfis (n. areal og kulturlandskap) sem grundvöll að lífi, heilsu og lifnaðarháttum manna, dýra og plantna.¹⁷¹

Í lögnum er lögð höfuðáhersla á að tryggja og varðveita búrekstraraðstöðu á jörðum og að þær verði ekki rýrðar þannig að það torveldi byggingu þeirra. Þar er einnig lögð töluverð áherslu á varðveislu þess sem nefnt er „kulturlandskap“ og hér er þýtt menningarlandslag en hefur einnig verið nefnt mannvistarlandslag, byggðarlandslag eða búsetulandslag (e. „culture landscape“). Með því er átt við þá ásýnd lands sem mótast af nýtingu þess, fjölbreytni í náttúrunni og menningarlega þætti. Hér á landi má t.d. segja að víða gæti menningarlandslags þar sem bú eru með ströndum á kjálkum milli sjávar og fjallshlíðar. Þekkt dæmi um verndun menningarlandslags í Noregi felst í stuðningi við fjárbeit til að viðhalda beitarrjóðrum (n. beitekolle) en með því vilja Norðmenn varðveita ásýnd landsins og fjölbreytni í vistkerfi.¹⁷²

Gildissvið og stjórnsýsla

Lögin gilda um allt land með þeirri undantekningu að ákvæðin um hömlur við nýtingu og skiptingu landbúnaðarlands eiga að meginstefnu ekki við um land sem skipulagt hefur verið til annarra nota en landbúnaðar í skipulagsáætlun, en stjórnvöld landbúnaðarmála taka virkan þátt í gerð skipulagsáætlana. Lögin leggja valdheimildir til ráðherra landbúnaðarmála en hann hefur að mestu leyti framselt vald sitt til sveitarstjórna og fylkisnefnda. Stjórnsýslan er því einkum í höndum sveitarstjórna auk sérstakra sjö manna nefnda í hverju fylki, þ.e. „fylkisnefnda“ (n. fylkeslandbruksstyre). Til þeirra má jafnan kæra ákvarðanir sveitarstjórna.

Búrekstrarskylda

Í 8. gr. jarðarlaganna er mælt fyrir um að landbúnaðarsvæði (n. jordbruksareal) skuli nýtt til búrekstrar (n. driveplikt). Með hugtakinu landbúnaðarsvæði er átt við bæði ræktað land og beitiland í „innmörk“. Sá sem kaupir fasteign sem a.m.k. að nokkru leyti telst slíkt landbúnaðarsvæði (hér eftir nefnd „jörð“) skal innan eins árs frá kaupum taka afstöðu til þess hvort hann muni sjálfur uppfylla skylduna eða hvort hann kjósi að leigja landbúnaðarsvæðið, með nánar tilteknum skilmálum. Búrekstrarskyldan telst uppfyllt ef svæði er leigt til annarrar jarðar þar sem búskapur er stundaður enda sé gerður skriflegur leigusamningur til hið minnsta

¹⁷¹ Sjá nánar: Landbruksdepartementets rundskriv M-43/95 om jordlova. (1995).

¹⁷² Hvað gleggstar upplýsingar um hugtakið menningarlandslag á Norðurlöndum má hafa í *Kulturlandskap og Jordbruk*. (1992). Sjá einnig TemaNord 2007:521: *Framtidens nordiske jordbruk og kulturlandskap*. Í stefnu Norðurlanda um sjálfbæra þróun 2009-2012 segir að landbúnaðarsvæði hafi áhrif á mikilvæg heimkyni margra tegunda gróðurs og dýra og skapi forsendur fyrir útivist og verndun menningarlandslags og menningarminja. Sjá: *Sjálfbær þróun – Ný stefna fyrir Norðurlönd*, bls. 14. (2009). Á vettvangi ráðsins hefur verið fjallað sérstaklega um eina mynd þessa, sem er svonefnt jarðræktarlandslag, og möguleika til að varðveita það og þróa. Sjá: TemaNord 2004:537. *Jordbrukslandskapet som ressurs i Norden*, bls. 9-10 og 27. (2004). Hér á landi hefur ekki verið mótuð sérstök stefna um varðveislu menningarlandslags eða jarðræktarlandslags að öðru leyti en því sem segja má að felist í náttúruverndarlögum og jafnvel skipulagsáætlunum.

10 ára í senn, án möguleika á uppsögn. Leigumáli verður auk þess að vera rekstrarlega viðunandi fyrir leigutaka (n. føra til driftsmessige god løysingar).¹⁷³

Búrekstarskyldunni er ætlað að tryggja landbúnaðarframleiðsluna, framleiðslugetuna, menningarumhverfi og byggð í landinu. Í umburðarbréfi í tilefni af nýlegri endurskoðun jarðalaga er almennum orðum farið um tilgang búrekstarskyldunnar. Þar segir m.a.:

De globale utfordringene knyttet til matsikkerhet, klima og befolkningsøkningen gjør det stadig viktigere å styrke virkemidler som kan bidra til matproduksjon. Dyrka og dyrkbar jord er en grunnleggende, men begrenset ressurs, og det er også en viktig del av kulturlandskapet. Eieren av jordbruksareal har et viktig forvalteransvar i denne sammenheng.¹⁷⁴

Með búrekstarskyldunni er ekki lögð áhersla á tiltekin not landsins umfram önnur. Ef um er að ræða gott ræktunarland þarf t.d. að tryggja að unnt sé að taka það til ræktunar og að það rýrni ekki smám saman. Á slíkt landi má t.d. beita hestum eða stunda ýmsa ræktun.¹⁷⁵

Með gr. 8a í lögnum er heimilt að veita undanþágu frá búrekstarskyldunni. Þá skal meta hversu mikilvægt er að landbúnaðarsvæði sé nýtt (n. holde i hevd), hversu stór viðkomandi jörð er, hvaða afurðum svæðið getur skilað og hvort bændur í nágrenninu geti haft not af svæðinu. Undanþáguheimildin er hugsuð með hliðsjón af markmiðum jarðalaga. Jarðareigandi hefur ekki ætíð getu til þess að nýta eða leigja landbúnaðarsvæði. Fyrir því geta verið ýmsar ástæður t.d. ef blikur eru um að þar megi stunda arðbæran rekstur eða ef eðlilegra er að land sé leigt til skemmri tíma en 10 ára vegna sérstakra aðstæðna.¹⁷⁶ Jarðareigandi kann að vera hniginn á efri ár eða skorta fjárhagsleg efni til framkvæmda. Þá kann hann að vera háður öðrum takmörkunum sem honum verða ekki lagðar til lasts.¹⁷⁷ Í umburðarbréfi norska landbúnaðarráðuneytisins segir að meðal mikilvægra sjónarmiða við mat á því hvort veita skuli undanþágu sé hvort nágrannabýli þarfnist aukins landrýmis. Athuga verði hvernig land er nýtt í næsta nágrenni en aðstæður geti verið mjög mismunandi eftir ólíkum héruðum. Ekki verður gerð krafa um útleigu á landi nema gegn endurgjaldi. Heimilt er að binda undanþágu skilyrðum sem geta t.d. falist í kvöðum um viðhald á úthaga í því skyni að menningarlandslagi verði ekki raskað.¹⁷⁸

Verði stjórnvöld áskynja um brot gegn búrekstarskyldu er heimilt að leggja á eiganda landbúnaðarsvæðis að leigja það til allt að 10 ára, planta í það skógi, eða grípa til annarra ráðstafana til að vernda menningarlandslag. Verði jarðareigandi ekki við slíkum tilmælum getur sveitarfélag valið hvort það hlutist til um álagningu sektar til að knýja á um skylduna eða hvort það ráðstafi jörðinni, að hluta eða í heild, með samningi til allt að 10 ára.¹⁷⁹ Í framkvæmd er þó litið svo á að ekki sé heimilt að neyta slíkra viðurlaga nema brot gegn búrekstarskyldu sé verulegt. Þar hefur höfuðþýðingu hvort líklegt er að nýta megi landið með arðbærum hætti. Þá verður bæði að meta möguleg not svæðisins sem sjálfstæðrar búrekstrareiningar og sem viðbótarlands í notum nábylisbónda. Þannig er skyldunni í raun ekki framfylgt gagnvart eigendum landsvæða sem hefur verið skipt í margar smærri skákir eða henta illa til búrekstrar.¹⁸⁰

¹⁷³ *Driveplikten etter jordloven*. Rundskriv M-3/2009, bls. 3-5. (2009).

¹⁷⁴ *Ibidem*, bls. 3-7.

¹⁷⁵ *Ibidem*, bls. 5.

¹⁷⁶ *Ibidem*, bls. 7.

¹⁷⁷ Karl Normann: *Jordloven*, bls. 32. (1996).

¹⁷⁸ *Driveplikten etter jordloven*. Rundskriv M-3/2009, bls. 9. (2009).

¹⁷⁹ *Ibidem*, bls. 10.

¹⁸⁰ *Ibidem*, bls. 10.

Lausn ræktaðs og ræktanlegs lands úr landbúnaðarnotum

Í 1. mgr. 9. gr. laganna er kveðið á um að óheimilt sé að nýta ræktað land í tilgangi sem ekki tekur mið af jarðræktarframleiðslu (n. jordbruksproduksjon). Ræktanlegu landi er auk þess óheimilt að ráðstafa þannig að það henti ekki til jarðræktarframleiðslu í framtíðinni. Tilgangur lagagreinarinnar er að standa tryggan vörð um jarðveginn og möguleika til framleiðslu matvæla.

Undir hugtakið „ræktað land“ falla akurlendi og tún, túnasléttur og ræktað beitarland (n. „gjødsla beite“ þ.e. áborin beitar svæði sem gróin eru að a.m.k. hálfu, þótt þau sé ekki véltæk til sláttu). Hugtakið „ræktanlegt land“ er eðlilega víðtækara. Undir það fellur land sem má rækta til að gefa af sér nokkra og örugga grastekju. Taka skal mið af loftslagi, jarðvegseiginleikum, jarðvegsháð, grýtni, og stærð lands.¹⁸¹

Hugtakið jarðræktarframleiðsla merkir alla framleiðslu í landbúnaði sem byggir á nýtingu plantna og jurta, t.d. til framleiðslu á matvælum með ræktun til beitar. Hins vegar leiðir af lagagreinininni að skógrækt, að frátalinni ræktun jólatrjáa, er óheimil í ræktanlegu landi enda er talið að það sé varanleg ráðstöfun á jarðvegi.¹⁸² Sama gildir um t.d. malartekju eða byggingu húsa sem ekki tengjast búrekstri.¹⁸³

Í 2. mgr. 9. gr. laganna segir að ráðuneytið geti „í sérstökum tilvikum“ (n. „særlige høve“) veitt heimild til að víkja frá bannreglu 1. mgr. lagagreinarinnar, að undangengnu heildarmati um að hagsmunir jarðræktarframleiðslu verði að víkja. Þar skal m.a. litið til staðfesta skipulagsáætlana, rekstrar- eða umhverfislegra skilyrða landbúnaðar á viðkomandi svæði, menningarlandslagsins og því samfélagslega hagræði sem landskipti geta komið til vegar. Einnig skal meta hversu torvelt getur orðið að taka landið að nýju til jarðræktarframleiðslu. Heimilt er að gefa samþykki sem þetta með skilyrðum en það fellur brott hafi ráðgerðar framkvæmdir ekki hafist innan þriggja ára. Einnig er heimilt að óska eftir tillögum um aðra tilhögun uppbyggingar.

Þegar tiltekið svæði er skipulagt til landbúnaðar felur það í sér sterk rök fyrir að ekki skuli samþykkja undanþágu. Sérstaklega er talið mikilvægt að landbúnaðarsjónarmið vegi þungt í næsta nágrenni við stærri þéttbýlisstaði. Hætta er talin á því að þar geti ella orðið erfiðleikar vegna sambúðar við þéttbýli.¹⁸⁴ Þegar kemur að mati á samfélagslegu hagræði má hins vegar ætla að yfirleitt verði veitt leyfi til að stækka lóð undir skóla eða verksmiðju.¹⁸⁵

Þau skilyrði sem kunna að vera sett fyrir undanþágu kunna að tengjast stefnu um menningarlandslag s.s. hvaða trjategundir megi planta ef heimild er veitt til trjáræktar. Skilyrði varðandi golfvöll geta til að mynda lotið að því að ráðgerðar aðstöðubyggingar geti mögulega hentað síðar meir til landbúnaðar. Sé námugröftur ráðgerður kunna skilyrði að lúta að frágangi við lok efnistöku.

¹⁸¹ Karl Normann: *Jordloven*, bls. 35. (1996). Þar er til frekari skýringar vísað í norskan hæstaréttardóm, Rt. 1977, bls. 1348. Þar var ræktun lands álitin svo erfið og kostnaðarsöm að talið varð að ekki bæri að líta á það sem „ræktanlegt land“ undir lagagreinininni. Hér virðist um heildarmat að ræða á eiginleikum landsins samkvæmt einskonar „staðli“. Sjá einnig: *Omdisponering og deling*, Rundskriv M4/2003, bls. 11-12. (2003).

¹⁸² Sjálfsagt helgast þetta ekki síst af staðháttum og hefðum í Noregi. Árið 1965 fór skógrækt því nær öll fram á landi sem tæplega varð á annan hátt ræktað, nema til beitar og þá helst með tilbúnum áburði. Skógræktarlandið var grýttir ásar, fjallshlíðar eða hásléttur sem eigi þóttu til annarrar ræktunar tækar. Sjá: Arnór Sigurjónsson: „Skýrsla ... um norskan landbúnað“, bls. 70. (1966).

¹⁸³ Karl Normann: *Jordloven*, bls. 35. (1996). *Omdisponering og deling*, Rundskriv M4/2003, bls. 12-13. (2003).

¹⁸⁴ Karl Normann: *Jordloven*, bls. 37-38. (1996).

¹⁸⁵ Karl Normann: *Jordloven*, bls. 39. (1996).

Í 10. gr. laganna eru sérákvæði um vernd mýrlendis og varnir gegn jarðvegsrofi. Þá er í 11. gr. laganna að finna nánari heimildir stjórnvalda til þess að hafa afskipti af nýtingu landbúnaðarsvæða til að tryggja umhverfisvernd og varðveislu náttúru- og menningarlandslags. Þannig er t.d. heimilt að leggja hömlur við nýræktun á tilteknum svæðum.

Landskipti

Í 1. mgr. 12. gr. laganna segir að fasteign sem er nýtt, eða getur nýst, til jarðræktar eða skógræktar megi ekki skipta án samþykkis stjórnvalda. Undir þetta falla ýmis ítaksréttindi fasteignar t.d. beitar-, veiði-, eða vatnsréttindi í sameignarlandi til heiða eða fjalla (n. utmark). Bannið við landskiptum gildir einnig um leigu eða afnotarétt af hluta fasteignar ef rétturinn er stofnaður til lengri tíma en 10 ára eða er óuppsejjanlegur af eiganda (leigusala).

Tilgangur takmörkunarinnar er að tryggja búrekstraraðstöðu jarða til hagsbótar fyrir núverandi og verðandi eigendur þeirra, þ.e. að þær verði ekki rýrðar á óheppilegan hátt. Það tengist stefnumiði 1. gr. laganna þar sem segir að landgæðunum skuli ráðstafað svo að tekið sé tillit til mismunandi nýtingarmöguleika í hverju samfélagi og með höfuðáherslu á tillit til búsetu, atvinnu og rekstrarlega góðra lausna.

Meta verður hverju sinni hvort fasteign falli undir lagagreinina. Þar kemur til skoðunar hvort fasteign sé af þeirri stærð og gæðum að þar megi stunda búrekstur sem hafi einhverja lágmarks fjárhagslega þýðingu. Lögð er áhersla á reka má búskap á litlu landsvæði og að land er mjög misjafnt að gæðum. Þannig hefur fasteign af stærðinni 0,5 ha verið felld undir lagagreinina, enda voru 0,3 ha af henni gott ræktað land á landbúnaðarsvæði. Ekki er aðeins horft til hefðbundinnar framleiðslu heldur einnig tengdrar starfsemi sem telst vera hluti af rekstri fasteignarinnar t.d. loðýrarækt, garðrækt, ferðaþjónusta, gistiþjónusta og leigu á frístundalóðum.¹⁸⁶

Með 2. mgr. 12. gr. laganna er heimilt er að veita undanþágu frá banni við landskiptum ef mikilsverðir samfélagshagsmunir (n. „av stor vekt“) mæla með því eða skipting er forsvaranleg með hliðsjón af framleiðslumöguleikum fasteignar. Einnig skal höfð hliðsjón af því hvort skipting geti leitt af sér rekstrarlegt- eða umhverfislegt óhagræði fyrir landbúnað í nágrenninu og hvernig hún samrýmist skipulagsáætlunum og menningarlandslagi. Til skýringar á framkvæmd þessarar heimildar má taka eftirfarandi dæmi úr stjórnarframkvæmd:

Úrskurður fylkisnefndar Rogalands nr. 62, 31. júlí 2008. Kærð var ákvörðun sveitarstjórnar hreppsfélagsins Karmøy í Rogalandi um að synja um skiptingu jarðar í búrekstri upp í annars vegar meginbýli og hins vegar „aukahús“ (n. kårbolig). Jörðin liggur á landbúnaðar og náttúrusvæði samkvæmt skipulagsáætlun. Hún er 14,7 ha, af því eru um 0,6 ha ræktaðs lands, 1,6 ha gróins beitalands og 11,3 ha af öðru landi. Sótt var um að „aukahúsinu“ væri skipt út ásamt 0,22 ha lóð. Í kæru kom fram að ástæðan væri sú að við ráðgerð eigendaskipti hefði sonur núverandi eiganda ekki efni á að kaupa bæði húsin. Fylkisnefndin taldi, eins og sveitarstjórnin, að ekki væru mikilvægar samfélagslegar ástæður fyrir hendi til að heimila skiptingu. Þá kom til álita hvort skipting væri forsvaranleg vegna búrekstrar. Við það vísaði nefndin til umburðarbréfs landbúnaðarráðuneytisins þar sem lögð er áhersla á að almennt skuli ekki, af rekstrarlegum ástæðum, heimila útskiptingu aukahúss, sem liggur við ræktarland, inni á jörð. Reynsla sé fyrir því að slík skipti séu óheppileg fyrir byggðaðþróun. Landskipti á íbúðarhúsalóðum verði almennt að fara fram í samræmi við vandlega íhugaðar skipulagsáætlanir. Þá vísaði nefndin til þess að horfa skuli til langtímasjónarmiða um hagsmuni búrekstrar en ekki hagsmuni eiganda hverju

¹⁸⁶ Þess má geta hér að leigutakar frístundalóða njóta réttar til innlausnar á grunneignarétti að þeim samkvæmt „leigulögum“ (tomtefesteloven nr. 29, 30. maí 1975). Það gildir hins vegar ekki ef lóðirnar tilheyra fasteign í fjölskyldurekstri eða sameiginlegum rekstri í landbúnaði og leigugjald af þeim er nauðsynlegur hluti af tekjugrundvelli búans. Sala á frístundalóðum getur borið undir landskiptagrein jarðalaga ef svo háttar til og þeim hefur ekki þegar verið skipt út. Þó gildir þetta aðeins ef um er að ræða lóðir sem seldar voru á leigu eftir 1970. Karl Normann: *Jordloven*, bls. 49-55. (1996).

sinni. Geti sonurinn ekki tekið við báðum húsunum með góðu móti eigi hann möguleika á því að ráðstafa öðru þeirra með útleigu. Úr varð að Fylkisnefndin staðfesti synjun sveitarstjórnar. Þá benti hún á að vildi umsækjandi, þ.e. eigandi fasteignarinnar, ekki sjálfur nýta hana til búrekstrar heldur selja, þá kynni honum að vera mögulegt að ráðstafa hluta landsins til nágrannabónda til búrekstrar. Slík ráðstöfun kynni þá einnig að heimila landskipti enda helgaðist hún af samfélagslegum ástæðum.

Ábending fylkisnefndarinnar í lokin tengist landbúnaðarpólitískum spurningum þar sem viðurkennt hefur verið að nauðsynlegt geti verið að stækka býli, sérstaklega á kornræktarsvæðum. Þannig komi til greina að skipta byggingum út úr jörð ef ræktunarland og úthagi eru um leið sameinuð landi nágrannabýlis (n. tilleggsjörð). Meðal skilyrða sem setja má við slík skipti er að forsvaranlegt verð sé á því landi sem selt er nágrannabýlinu.¹⁸⁷

12. gr. jarðalaganna tengist öðrum lögum sem leggja takmarkanir við skiptingu fasteigna. Þannig er sveitarstjórnnum skylt að bíða samþykkis fyrir landskiptum skv. 12. gr. norsku jarðalaganna áður en þær heimila landskipti samkvæmt skipulagslögum.¹⁸⁸

Meðal þeirra skilyrða sem stjórnvöld geta sett fyrir landskiptum er að það svæði sem óskast skipt út úr fasteign verði minnkað. Til að mynda kann að vera sett skilyrði um að lóð undir íbúðarhús, eða frístundahús, verði minnkuð úr um 0,5 ha í 0,1 ha. Þá kveður einnig nokkuð að því að stjórnvöld hafni landskiptum á frístundalóðum en krefjist þess í stað að lóðirnar verði seldar á leigu en með því má tryggja betur tekjumöguleika á fasteign til lengri tíma litið.¹⁸⁹

Kæruaðild að ákvörðun sveitarstjórnar um að heimila skiptingu lands geta m.a. átt eigendur nærliggjandi fasteigna enda geti þeir fært rök að beinum eða óbeinum hagsmunum af skiptum, t.d. ef ráðgert er að reisa frístundahverfi við landamerki.¹⁹⁰

6.1.3. Leyfislögin (n. „konesjionsloven“) og óðalslögin (n. „odelslov“)

Hinn 21. ágúst 2009 flutti landbúnaðar- og matvælaráðherra Noregs, Lars Peder Brekk, erindi um landbúnaðarlöggjöfina í tilefni af breytingum á jarðalögum, leyfislögum og óðalslögum, sem gengu í gildi hinn 1. júlí 2009. Í erindi ráðherrans speglast áherslur stjórnvalda og viðhorf til laga um eignarráð að jörðum. Því þykir rétt að taka hér upp þætti úr erindinu.

Ráðherrann segir að nú sé lifandi landbúnaður í öllum Noregi. Búseta sé á fjórum af hverjum fimm jörðum. Þetta leiði í ljós að eignaráðastefnan í landbúnaði virki í stórum dráttum. Jarðir eigi í eins miklum mæli og mögulegt er að vera í sjálfsábúð fólks sem vill vera þar með starfsemi og taka þátt í uppbyggingu á jörðinni og í byggðinni. Rannsóknir leiði í ljós að fjárfesting á jörðum með fasta búsetu sé meiri en á jörðum þar sem svo hagi ekki til. Þetta sé eðlilegt þar sem þeir sem búa á jörðunum geti best byggt þær upp, og það sem er enn mikilvægara; þeir geri meira til að þróa þær. Eignarréttur, segir hann, veitir ekki aðeins réttindi. Honum fylgir einnig ábyrgð. Við getum vænst þess að þeir sem eiga jarðir, og vilja með því vera hluti af landbúnaðarstefnunni, leggi einnig sitt af mörkum til samfélagsins í formi matvælaframleiðslu, efnahagsþróunar, menningarlandslags og lifandi byggða. Jarðir séu ekki aðeins almenn markaðsvara heldur þjóðarauðlegð sem myndar grundvöll að matvælaframleiðslu og samfélagslegum gæðum í samspili bænda og stjórnvalda. Sá sem kaupir jörð gangist undir samfélagsáttmála sem byggir á landbúnaðarstefnunni.

¹⁸⁷ Karl Normann: *Jordloven*, bls. 55, 60-61. (1996).

¹⁸⁸ Karl Normann: *Jordloven*, bls. 52. (1996).

¹⁸⁹ Karl Normann: *Jordloven*, bls. 62. (1996). Sama sjónarmið er hér á ferð og í vatnalögum (n. „vassdragsreguleringsloven“) þar sem gert er að meginreglu óheimilt að skilja frá jörðum vatnsréttindi, og tekjur af leigu þeirra. Um undanþágu frá þeirri reglu fer síðan bæði eftir þeim lögum og jarðalögum

¹⁹⁰ Karl Normann: *Jordloven*, bls. 70-71. (1996).

Ráðherrann telur að án stýringar á söluverði jarða muni ungt fólk, sem hefur áhuga á búskap, fara halloka í samkeppni. Margir horfi til þeirra skilyrða, undir verðstýringu, sem gerð eru við sölu jarða, þ.e. kosti þeirra sem vilja út úr landbúnaðinum. Hann sé á hinn bóginn meira upptekinn af þeim sem vilja kaupa jarðir, þ.e. kosti þeirra sem vilja inn í landbúnaðinn. Þótt nauðsynlegt sé að velta fyrir sér meginráttum í þeim sjónarmiðum sem er litið til við mat á verðmæti lands sé allra mikilvægast að verðlag á jörðum endurspegli verðgildi þeirra út frá framleiðslumöguleikum og húsakosti.¹⁹¹

Leyfislögin

Hin svonefndu leyfislög (Lov om konsesjon ved erverv av fast eiendom frá 31. maí 1974, n. „konsesjonsloven“) hafa að geyma ýmsar takmarkanir við kaupum og sölu á fasteignum í því skyni að leitast við að tryggja virkt, persónulegt og staðbundið eignarhald.

Með lögunum er kveðið á um að leyfi stjórnvalda, sem binda má skilyrðum, þurfi til aðilaskipta að fasteignum. Við ákvörðun um hvort heimila skuli aðilaskipti á jörðum er skylt að leggja m.a. áherslu á sjónarmið um að sanningsverð sé viðunandi út frá samfélagslega forsvaranlegri verðþróun (n. „en samfunnsmessig forsvarlig prisutvikling“), að kaupin séu rekstrarlega hagfeld, að kaupandi hafi getu til að stunda búrekstur og að horft sé almennt til landnýtingar og menningarlandslags. Í Noregi er almennt litið svo á að sameign að jörðum sé óheppileg. Í lögunum segir að ekki skuli heimila aðilaskipti leiði þau til þess að jörð falli í sameign eða að fjöldi sameigenda aukist.

Nokkrar undantekningar eru frá leyfisskyldunni. Þær mikilvægustu eru að ekki þarf leyfi til aðilaskipta ef jörð er minni en 10 ha og ræktað land er ekki stærra en 2,5 ha. Þá gilda lögin hvorki um þá sem kalla til óðalsréttar að jörð né heldur þá sem kaupa jörð innan fjölskyldu. Þó er frá þessu gerð sú undantekning að slíkum kaupanda, eða viðtakanda, að byggðri jörð, þ.e. með heilsársbústað, sem hefur yfir 2,5 ha af ræktuðu landi eða 50 ha af skóglendi, er skylt að flytja á jörðina innan eins árs og halda þar sjálfur lögheimili í a.m.k. 5 ár. Frá þessu eru raunar enn gerðar nokkrar undantekningar í lögunum, sem ekki þykir ástæða að rekja til hlítar. Sveitarfélög fara með framkvæmd leyfislaganna og hafa heimildir, innan vissra takmarkana, til að afmarka hana nánar.¹⁹²

Óðalslög

Óðalsréttur á sér fornar rætur í Noregi. Þannig segir í 107. gr. stjórnarskrár landsins að aldrei megi afnema óðalsrétt. Varla má segja að þessi réttarstofnun eigi sér lengur skýrar hliðstæður í öðrum löndum.¹⁹³

Nú eru í gildi óðalslög frá 1974 (Lov om odelsretten og åsetesretten frá 28. júní 1974). Lögin kveða á um erfðarétt að óðalsjörðum, sem eru jarðir sem ráða yfir meira en 2,5 ha af ræktunarlandi eða meira en 50 ha af skóglendi, og hafa verið í eigu sama manns í yfir 20 ár. Við fráfall eiganda hafa erfingjar rétt til að taka við óðali, gegn sérstaklega ákveðnu endurgjaldi, samkvæmt reglum um tiltekna forgangsörð. Þá er óðalsréttarhöfum einnig heimilt að leysa til sín óðal, innan tiltekins tímafrests, ef það er selt út fyrir ættina eða til manns með lakari forgangsrétt en þeir sjálfir. Óðalsrétturinn er talinn mikilvægur til að tryggja sjálfsábúð í landinu.

¹⁹¹ Heimild: www.regjeringen.no → Departementene: Landbruks- og matdepartementet → Taler og artikler → Ministerens taler og artikler → Kronikk: Eiendomslovene i landbruket.

¹⁹² Í framkvæmd virðist töluvert um að ýmist varanlegar eða tímabundnar undanþágur séu veittar frá byggingarskyldunni Sjá t.d. Hagstofa Noregs www.ssb.no/kofola.

¹⁹³ Sjá þó: *Om odels- og åsetesretten*. NOU 2003:25, bls. 22-26. (2003).

6.2. Danmörk

Danir eru rótgróin landbúnaðarþjóð. Frá Danmörku er verulegur útflutningur á erlenda markaði, einkum á svínakjöti og mjólkurafurðum. Landið er einungis 4.243.000 ha að stærð, eða rúmir 42 þús. km². Ræktað land er talið vera 2.306.000 ha. Beitarland er áætlað 350.000 ha. Alls er því þetta landbúnaðarland Danmerkur nú um mundir um 2.663.000 ha, sem er um 62,8% af heildarstærð landsins.¹⁹⁴ Þessu til viðbótar eru 534.500 ha lands undir skilgreindum skógi. Það samsvarar 12,4 % landsins.¹⁹⁵ Frá því í upphafi áttunda áratugarins hefur smám saman gengið á ræktunarland í Danmörku, einkum þannig að það er lagt undir þéttbýli eða frístundanot. Að jafnaði hefur það minnkað um 0,4 % á ári.¹⁹⁶

6.2.1. Landbúnaðarlögin (d. Lov om landbrugsejendomme)

Tilgangur dönsku landbúnaðarlaganna (lov om landbrugsejendomme nr. 60, 19. janúar 2007, „landbrugsloven“), er fjórþættur, eftir 1. gr. laganna. Í fyrsta lagi að tryggja forsvaranlega og fjölþætta nýtingu jarða með tilliti til framleiðslu búvara, náttúru, umhverfis og gæða landslags. Í öðru lagi að tryggja arðbæra þróun og samkeppnisstöðu landbúnaðarstarfsemi. Í þriðja lagi að tryggja búsetu og þróun í héruðum landsins og í fjórða lagi að varðveita sjálfsábúð sem megin rekstrarform í landbúnaði og tryggja um leið nauðsynlegan framleiðslugrundvöll fyrir landbúnaðarrekstur.

Sjálfsábúð, fjölskyldubúskapur-stórbúskapur

Í Danmörku verður stefnan um sjálfsábúð rakin aftur til afnáms lénsveldis og uppskiptingu gósseigna, sem hófst á seinni hluta 18. aldar. Þannig segir í tilskipun frá 15. maí 1769 um sjálfseignarbændur o.fl. að það sé „til gagn for samfundet, at bønderne selv ejer deres jord, fordi jorden dyrkes bedst af den, der ved, at hans indsats kommer ham selv og hans familie til gode“. Árið 1840 voru 45% bænda sjálfseignarbændur. Árið 1875 voru þeir 90% og árið 1905 voru þeir 95% allra bænda.¹⁹⁷ Þessi stefna leiddi til þess að fjölskyldubúskapur varð ráðandi, en með því er átt við að meginhluti vinnu við búskapinn sé unnin af bónda (d. „driftens leder“) og fjölskyldu hans.¹⁹⁸

Árið 1925 var hugtakið landbúnaðarjörð fyrst skilgreint (d. „landbrugsejendom“) Þá var miðað við að hún væri ekki minni en 1 ha, þar væru tilteknar byggingar og búrekstur. Alls voru slíkar jarðir 204.000 talsins. Haldnar hafa verið skrár um landbúnaðarjarðir síðan þá, þótt viðmið og reglur allar hafi breyst í meginráttum. Með bættri þekkingu, tækniþróun og minna vinnuafli í sveitum, eftir 1960, varð nauðsynlegt að stækka búin til að nýta vélar betur. Með landbúnaðarlögunum frá 1967 var hvatt til stækkunar og fækkunar búa. Á sama tíma var leitast við að vernda bændastéttina, sjálfsábúð og fjölskyldubúskap, með því að leggja hömlur við jarðasöfnun, myndun stórbúa og kaup erlendra manna á jörðum. Árið 1986 varð nokkuð fráhrarf frá stefnunni um stækkun búa. Leitast var í auknum mæli við að styrkja minni bú enda þótti sýnt að hin stóru bú, með þaulræktun og stórum gripahjörðum, gætu haft neikvæð áhrif á umhverfið. Þá hafði einnig áhrif að offramleiðsla var á landbúnaðarvöru á mörkuðum í Evrópu.¹⁹⁹ Árið 1994 voru settar reglur um hámarksfjölda búfjár á hverri jörð, jafnframt því sem krafa var gerð um að eigandi ætti sjálfur land fyrir búfé sitt, a.m.k. að nokkru marki. Jafnframt voru stjórnvöldum tryggð aukin réttindi til íhlutunar um nýtingu jarða, til að leitast við að forða spillingu jarðvegs og grunnvatns. Að baki þessari löggjafarvinnu hvíldu sjónarmið um sjálfbæra þróun, sem hafa öðlast aukið vægi á síðustu árum.²⁰⁰

¹⁹⁴ Tölur þessar eru frá árinu 2007. www.ssb.no (Hagstofa Noregs). *Statistisk årbok 2009*. Tafla 340.

¹⁹⁵ Thomas Nord-Larsen o.fl: *Skove og plantager 2006*. bls. 14. (2008).

¹⁹⁶ *Forenklinger i jordlovgivningen*, bls. 20. (2003).

¹⁹⁷ Christian Jørgensen, Helge Wulff: *Landbrugsloven i hovedtræk*, bls. 2-4. (2000).

¹⁹⁸ *Ibidem*, bls. 5.

¹⁹⁹ *Ibidem*, bls. 11-12, 148.

²⁰⁰ *Ibidem*, bls. 14, 16-17.

Landbúnaðarjarðir hafa ekki verið sameinaðar, eða lagðar niður, með sama hraða og búum hefur fækkað. Það hefur reynst mögulegt vegna greiðari heimilda til samreksturs á búum og leigu á landbúnaðarjörðum. Árið 2000 voru 140.000 landbúnaðarjarðir í Danmörku. Framleiðendur (býli) voru hins vegar aðeins 57.600.²⁰¹ Meðallandstærð hvers býli jókst úr 16 ha í 45,8 ha á árunum 1960 til 1998. Samvæmt gildandi lögum geta bændur aukið landsstærð sína með leigu á landi, í allt að 500 ha. Af þessum breytingum hefur leitt aukin þörf á vinnuafli utan fjölskyldu. Með þessum breytingum verður varla lengur sagt að fjölskyldubúrekstur sé enn veigamikill liður í landbúnaðarstefnu Dana.²⁰²

Mikil umræða hefur verið í Danmörku um hvort viðhalda skuli sjálfsábúð á jörðum, eða hvort líta skuli til annars fyrirkomulags við reksturinn. Gegn sjálfsábúð hafa verið færð rök um ókosti þess að við hver kynslóða-, eða eigendaskipti, þurfi að endurfjármagna og skuldsetja búin, sem reynist bændum oft erfitt. Frá stefnunni hefur engu að síður ekki verið vikið og nýtur hún enn mikils fylgis sem æskilegasta rekstrarfyrirkomulagið. Helstu sjónarmið að baki henni eru að betri kostir bjóðist ekki. Leiga sé óæskileg, þar sem leigjandi hafi ekki langtímahagsmuni af nýtingu jarðar og hætta sé á árekstrum milli leigjanda og eiganda. Þá sé hlutafélagsrekstur óæskilegur þar sem hann geti leitt til mikillar samþjöppunar, erlends eignarhalds, og þess að bændur framtíðarinnar verði í miklum mæli leigjendur eða í óvissri stöðu sem bústjórar. Þó hefur verið viðurkennt að sameign, og tiltekin gerð sameignarfélaga, geti verið af hinu góða við vissar fjölskylduaðstæður.²⁰³

Á sjötta áratugnum voru fyrst settar reglur sem takmörkuðu heimildir manna til að eignast eða leigja margar jarðir. Þá var lagt bann við að hlutafélög eignuðust jarðir í búrekstri. Síðar var lagt bann við að slík félög rækju bú og leigðu jarðir. Tilgangurinn var að koma í veg fyrir samþjöppun í landbúnaði og vernda sjálfsábúð.²⁰⁴ Árin 1986 og 1989 voru settar reglur sem heimiluðu ákveðnum tegundum félaga, sem greindu sig ekki mjög frá sjálfsábúð, að reka búskap og leigja landbúnaðarjarðir. Með lagabreytingu árið 1999 var heimild til þessa þrengd að nýju, en á síðustu árum hefur þróunin verið í átt til lítilllegrar rýmkunar.²⁰⁵

Stjórnsýsla

Landbúnaðarlögin heyra undir ráðherra matvæla, landbúnaðar og fiskveiða. Undir hann heyrir Matvælastofnun Danmerkur (Direktoratet for Fødevarer Erhverv). Á miðstjórnarstigi fellur stjórnsýsla laganna aðallega undir jarðanefndir (d. jordbrukskommissioner), en ákvarðanir þeirra má kæra til Matvælastofnunar.

Búnaðarkvöð (d. „landbrugspligt“)

Orðið „landbrugspligt“, hér þýtt búnaðarkvöð, er samheiti yfir reglur landbúnaðarlaganna sem fela í sér takmarkanir við ráðstöfun, m.a. kaup og sölu, á tilteknum jörðum, þ.e. landbúnaðarjörðum. Að meginreglu hvílir hún á öllum jörðum sem eru stærri en 2 ha, ef þær eru notaðar til landbúnaðar eða garðyrkju. Kvöðin felur í sér almenna bótalaus takmörkun eignarréttar sem jafna má til reglna um gerð bygginga og vernd náttúru og skóglendis.²⁰⁶

Skylt er að nýta landbúnaðarjörð á forsvaranlegan hátt með tilliti til nýtingarmöguleika hennar, náttúru, umhverfis og landslags, eftir því sem nánar greinir í landbúnaðarlögunum. Búnaðarkvöðin hvílir á allri jörðinni en ekki er mögulegt að aflétta henni að hluta til. Kvöðin

²⁰¹ Ibidem, bls. 12-13.

²⁰² Ibidem, bls. 16.

²⁰³ Ibidem, bls. 13.

²⁰⁴ Ibidem, bls. 7-8.

²⁰⁵ *Forenklinger i jordlovgivningen*, bls. 89-91. (2003).

²⁰⁶ Christian Jørgensen o.fl.: *Jord lovgivning*, bls. 36, 157-7. (1997)

getur falið í sér hagræði fyrir eigendur annarra landbúnaðarjarða, þ.e. forgangsrétt til leigu á landi til búsnota og til kaupa á viðbótarlandi. Tilteknar skyldur hvíla á eiganda landbúnaðarjarða, m.a. um ábúð á jörðinni. Hann skal einnig að meginreglu sjálfur reka búskap á jörðinni, ef hún er stærri en 30 ha.

Jarðanefndum (jordbrugskommissionen) er heimilt að fella niður búnaðarkvöð af jörð. Um það eru ítarlegar reglur. Helstu dæmi eru ef jörð hefur verið skipulögð til annarra nota en landbúnaðar, s.s. undir byggingar eða frístundahús, eða ef sérstakar ástæður mæla með því. Sama gildir ef jörð er skert þannig að hún verður minni en 2 ha. Kvöðin fellur sjálfkrafa niður ef jörð verður minni en 0,5 ha við skipti. Mögulegt er að binda ákvörðun sem þessa skilyrðum.

Sveitarfélög geta skipulagt landbúnaðarsvæði undir íbúðir, golfvelli o.fl. Slíkar tillögur ber að kynna Matvælastofnun Danmerkur (FødevarerErhvervet) sem veitir álit á henni að höfðu samráði við umhverfisráðuneytið. Stofnuninni er heimilt að mótmæla tillögunni, ef skilyrði til hennar samræmast ekki sjónarmiðum landbúnaðarlaganna. Við það nýtur stofnunin stuðnings jarðanefnda (d. landbrugskommissionen). Þær meta og láta hverju sinni í té álit á tillögunum á grundvelli sjónarmiða um jarðvegsvernd og landbúnað. Sérstök áhersla er lögð á að það svæði sem tekið er úr landbúnaðarnotum sé ekki stærra en nauðsyn rekur til, að áhrif af tillögunni verði sem allra minnst á landbúnaðarjarðir í nágrenninu og að hæfileg vegalengd verði milli landbúnaðarjarða og hinnar nýju uppbyggingar.²⁰⁷

Búsetuskylða („bopælspligt“)

Á öllum landbúnaðarjörðum í Danmörku hvílir búsetuskylða. Það þýðir að sá sem eignast landbúnaðarjörð, ber skyldu til að flytjast á hana, innan tiltekins tíma. Hann skal hafa fasta og varanlega dvöl á jörðinni, m.a. gista þar, nema þá aðeins að tímabundnar ástæður komi í veg fyrir það. Honum er skylt að hafa þar skráð lögheimili.

Búsetuskyldunni var komið á árið 1973, einkum í því markmiði að tryggja aðgang að landbúnaðarjörðum fyrir þá sem vildu verða bændur og til að hindra fjarlægð eignarhald. Stefnt var að því að jarðir yrðu ekki fjárfestingarkostur fyrir þá sem ekki höfðu tengsl við jarðrækt eða búskap. Búsetuskyldan er einnig talin mikilvæg til að tryggja búsetu í landinu, svo fólki fækki ekki í sveitunum.

Samkvæmt gr. 8 og 8a í landbúnaðarlögunum er eiganda landbúnaðarjarðar skylt að búa á henni í a.m.k. 8 ár. Heimilt er að víkja frá skyldunni ef eigandi býr á annarri jörð í sinni eigu, eða í eigu maka síns. Við hverja eignaryfirfærslu hefst nýtt 8 ára tímaseið, sama gildir ef viðbótarland er lagt til jarðar. Með lögum frá árinu 2007 varð heimilt að uppfylla búsetuskyldu á jörðum, sem eru minni en 30 ha, með leigusamningi við þriðja mann.²⁰⁸

Við kaup innan fjölskyldu, eða arfleiðslu, gilda sömu reglur að því frágreindu að nýjum eiganda er gefinn lengri frestur til að flytja á jörð, þ.e. 2 ár í stað 6 mánaða sem almennt gildir. Heimilt er að sækja til jarðanefnda um undanþágu frá reglum um búsetuskyldu ef jörð hefur verið í sömu ætt í meira en þrjár kynslóðir og/eða 75 ár og ef jörðinni er ráðstafað til maka, sambýlismanns/konu, eða nákomins ættingja. Einnig er mögulegt að sækja um slíka undanþágu ef jörð er seld innan fjölskyldu og foreldrar nýs eiganda búa áfram á jörðinni.

²⁰⁷ Sjá t.d. leiðbeiningar á vefsíðu héraðsstjórna: www.statsforvaltningen.dk → Jordbrug. Sótt 1. febrúar 2010.

²⁰⁸ Lagabreytingin árið 2007 var gerð í kjölfar dóms dómstóls Evrópusambandsins í máli Festersen C-370/05.

Heimildir til kaupa á jörðum

Mikil stýring er á eignarhaldi landbúnaðarjarða, skv. 12-25. gr. laganna, m.a. til að tryggja búnaðarmenntuðum mönnum aðgang að bújörðum. Þegar einstaklingar kaupa jörð á markaði, sem er minni en 30 ha, skulu þeir hafa náð 18 ára aldri. Ef jörðin er stærri skulu þeir að auki hafa lokið landbúnaðarmenntun og hefja sjálfir búrekstur á jörðinni. Takmörk eru við fjölda jarða og stærð og legu þess lands (innan loftlínu) sem má mest vera á einni hendi. Hlutfélag getur keypt jörð, en skipulagi slíks félags eru settar verulegar takmarkanir, m.a. verður einstaklingur, sem uppfyllir skilyrði til að mega kaupa og reka bújörð og hefur fasta búsetu á jörðinni, að hafa meirihluta atkvæða á hluthafafundi og eiga a.m.k. 10% hlutfjár. Aðrir hluthafar geta aðeins verið fjölskyldumeðlimir sem eiga samtals ekki meira en 400 hektara lands.²⁰⁹

Samrekstur og leiga

Heimilt er að sameina rekstur á tveimur eða fleiri landbúnaðarjörðum skv. 26-28. gr. laganna ef fjarlægðin milli þeirra er ekki meiri en 15 km. Óheimilt er þó að reka eitt bú á fleiri en 5 jörðum eða á stærra landi en 500 ha. Ef gerður er leigusamningur um jörð, í tengslum við þetta, gilda sérstakar reglur um samrekstur. Leigjandi skal vera búsettur á jörð, hafa búnaðarmenntun o.fl.

Sameining jarða

Heimilt er að sameina landbúnaðarjarðir, og breyta merkjum þeirra, ef þær verða við það ekki stærri en 200 ha og ef land þeirra liggur þannig að það henti vel til sameiginlegs búrekstrar (fjarlægð milli þeirra má ekki vera meiri en 2 km).

Forgangur bænda á minni býlum til að nýta viðbótarland (d. „suppleringsjord“)

Árið 1986 var gerð breyting á landbúnaðarlögunum í því skyni að auka möguleika bænda á minni býlum til að stækka bú sín. Samkvæmt 31-33. gr. laganna er eiganda minni jarðar heimilt að óska eftir forgangi að nýtingu á jörð, sem er til sölu í nágrenninu, að uppfylltum tilteknum nánari skilyrðum. Í þessu felst ekki forkaupsréttur, heldur aðeins að kaupbeiðandi geti þá aðeins fengið jörð keypta, ef hann gerir samhlíða því samkomulag við eiganda hins minna býlis um afnot af landi jarðarinnar gegn venjulegu verði.

Um þetta eru flóknar reglur. Megindrættir eru þeir að ef bóndi hyggst kaupa jörð/land til að stækka bú sitt, og af því leiðir að hann eignast í heild meira en 100 ha af landi (í sumum tilvikum er miðað við 125 ha), þá ber að meginreglu að rannsaka hvort að innan 2 km vegalengdar sé bóndi, með búnaðarmenntun og sjálfstæðan búrekstur á lítilli jörð, sem hafi áhuga á því að stækka bú sitt. Þá skal gefa kost á því að þessarar heimildar verði neytt. Þó á þetta ekki við ef af þessu getur leitt að sá bóndi komi til með að ráða yfir meira en 70 ha af landi.

²⁰⁹ Um eignarráðareglur dönsku landbúnaðarlaganna fjallar Erna Bjarnadóttir í: „Hvaða reglur eiga að gilda um viðskipti með bújarðir?“ *Bændablaðið*. 11. janúar 2005. Greinin er birt sem fylgiskjal með þskj. 919 á 131. löggjþ. 2004-2005, sjá: www.althingi.is. Rétt er að athuga að greinin er rituð fyrir minniháttar lagabreytingu árið 2007.

6.3. Færeyjar

Færeyjar eru 18 talsins en einungis 1393 km² að stærð. Þær eru allar byggðar utan ein. Mikil hefð er fyrir landbúnaði í Færeyjum. Seint verður sagt að þar sé víða gott land undir bú þótt eyjarnar séu að vísu mjög vel grónar og grösugar. Víða eru þær nokkuð hálendar og brattar í sjó fram, með undirlendiskjálkum hér og þar. Veðráttan er fremur svöl og úrkomusöm. Færeyjabokan er vel þekkt. Vetur eru mildir en Golfstraumurinn leikur um eyjarnar og snjór er jafnan lítill og liggur ekki lengi á landinu. Einkum er stunduð sauðfjárrækt og nautgriparækt í eyjunum. Þar eru um 70.000 fullorðins fjár og árlega er þar slátrað yfir 40.000 lömbum. Mjólkurbændur eru um 40 talsins og eru mjólkurkúr um 1200. Árleg mjólkurframleiðsla er um 7,2 millj. lítrar.²¹⁰

Í Færeyjum er landi skipt í útmörk og innmörk. Með innmörk eiga Færeyingar við afgirt og ræktað land í kringum hinar gömlu byggðir sínar (innangarðs). Þar er einkum stunduð grasrækt og kartöflurækt. Vegna landsþrengsla eru túnin yfirleitt smá, grýtt og brött. Útmörkin (utangarðs) er óræktuð og óáborin, en nýtt sem beutiland fyrir sauðfé. Venjulega fylgir hverjum bæ innangarðs nokkur „hagapartur“ utan garðs, sem er hlutdeild í beitarrétti og hlunnindum, samkvæmt fornu markatali, sem svipar til hundradamats íslenskra jarða. Strangar reglur gilda um ítölu sauðfjár í útmörkinni samkvæmt gömlum reglum, sem rekja má í skjölum aftur á 13. öld.



Landsjörðin Syðra-Dalur á Straumey í Færeyjum. Tvíbýli. 16 merkur að fornu mati. Beitarréttur fyrir 290 fjár í útmörk.

<www.heimabeiti.fo→Ymiskt→Markatalsbygdirnar í tölum>

Jörðunum hefur frá fornu fari verið skipt eftir eignarhaldi. Annars vegar í jarðir í einkaeigu, nefndar óðalsjarðir eða eignarjarðir (f. óðalsjörð eða ognarjörð). Hins vegar í jarðir opinberri eigu, áður nefndar konungsjarðir (f. kongsjörð) en nú nefndar landsjarðir (f. landsjörð). Nærri lætur að jarðræktarlandinu sé skipt til jafnra hluta í einkaeigu og opinbera eigu.²¹¹

Eignarhaldi á óðalsjörðum er því sem næst ekkert stýrt, en venjulegast gengur eignarhaldið í erfðir innan fjölskyldu. Bóndi á landsjörð (oft nefndur kóngsbóndi) hefur leigufestu á ábýli sínu. Festurétturinn er arfgengur. Lengstum var venjan að hann gengi til elsta sonar en nú á síðustu árum er orðið algengara að dætur eða yngri synir taki við festunni. Hafi ekkert barnanna áhuga á því að taka við festunni, getur bóndi sagt henni upp.

Nú gilda um opinbera festu nýleg lög um landsjörð, nr. 45, 15. maí 2007. Þar er kveðið á um ýmiss samskipti aðila að festunni, m.a. um kaup og sölu á byggingum og landi, hvernig aðilaskipti eiga sér stað og hvaða skilyrði um menntun og búsetu hvíla á ábúanda. Í 9. gr.

²¹⁰ Heimild: Bóndafélag Færeyja www.bondi.fo. Hagstofa Færeyja: www.hagstova.fo.

²¹¹ *Om odels- og åsetesretten*. NOU 2003:25, bls. 22-23. (2003). Á heimasíðu Hagstofu Færeyja má sjá að fornt mat allra kóngsjarða er heldur hærri en allra óðalsjarða, þ.e. annars vegar 1285 merkur og hins vegar 1081 mörk. www.hagstova.fo. Hér má einnig vísa á vefsíðu fræðamannsins Kára Thorsteinssonar, sem helguð er sauðfé og beitarmálum í Færeyjum www.heimabeiti.fo.

laganna segir að við sölu á jörð undir húsbyggingar skuli landssjóður leitast við að selja óræktað land fremur en ræktað land, og „óvandað“ ræktunarland fremur en gott land. Um þessa lagagrein segir Björn Patursson, fv. formaður Bóndafélags Færeyja:

Hetta stendur ekki í lógini av tilvild men er gjört við djúpari virðing fyrri tí ómetaliga arbeiðið okkara forfedrar hava lagt í dyrkilendi eins og ein ásannan av, at landbúnaðurin er bundin at tí sparsommiliga dyrkilendi sum er fyrri ikki at tala um tann høga kostnaðin av at dyrka upp úr nýggjum.²¹²

Á liðnum öldum hefur landi í Færeyjum verið skipt í mjög smáa reiti, ekki síst landi óðalsjarðanna. Frá árinu 1926 hafa verið í gildi svonefnd útskiptingarlög, nú lög nr. 64, 11. desember 1962. Þau hafa að markmiði að endurskipuleggja land hveðrar markabyggðar, en það eru hinar gömlu byggðir þar sem landsréttindi eru metin eftir fornu mati. Með slíkum landskiptum, undir stjórn sérstakra útskiptingarnefnda, má fella saman lóðir hvers bónda í innmörk og eða skipta högum í útmörk á hagfelldan hátt. Nefndirnar hafa einnig heimild til að leggja mat á landverð og kveða úr um ágreining um eignarrétt og landamerki. Á vef Umhverfisstofnunar Færeyja er tekið dæmi af landskiptum í byggðinni í Gjógv á Austurey, þar sem skiptu leiddu til þess að lóðum í innmörk fækkaði úr 2.150 í 175, með endurskipulagningu og sameiningu lóða. Fyrir skiptin var títt að margar lóðir væru á hendi eins og sama aðila. Einn átti svo mikið sem 175 smáar lóðir, hér og þar í byggðinni.²¹³

Í útskiptingarlögunum er kveðið á um heimildir til að skipta jörðum. Þær virðast nokkuð rúmar. Helst má nefna að lágmarksstærð nýrra landbúnaðarlóða skal vera 0,5 ha, en í skipulagsáætlun má víkja frá því þannig að lóðir verði allt niður í 0,3 ha. Hlutar landbúnaðarlóða í sameign í útmörk má ekki vera minni en sem nemur 2 gyllinum, að fornu mati. Tryggt skal að varanlegur umferðarréttur sé að nýrri lóð. Leigusamningur um land til lengri tíma en 10 ár fellur undir skiptaákvæði laganna.

6.4. Athugun nefndarinnar

Af könnun framangreindra laga í Noregi, Danmörku og Færeyjum sýnist mega fullyrða að þau hafi verulega þýðingu varðandi það hvernig þar skuli nýta og ráðstafa jörðum. Þá þykir einsýnt að löggjöf hér á landi er fremur frjálsslynd í þeim samanburði. Það gildir bæði um byggingu jarða og um lausn á landi úr landbúnaðarnotum.

Erfitt er að gera sér grein fyrir helstu ástæðum þessa. Þar hefur sjálfsagt þýðingu hversu ræktunarmenning og aðstæður allar eru í mörgum mikilsverðum þáttum frábrugðnar því sem gerist hér á landi. Einnig hafa stjórn mála legar áherslur mikla þýðingu. Að mati nefndarinnar er að svo stöddu ekki þörf á lagabreytingum hér á landi til að tryggja ræktunarland með þeim sama hætti og gert er í Danmörku og Noregi.

²¹² Sjá ræðu Björns Paturssonar í Koltri, „fyrsta heystardag 2008“ www.bondi.fo → Eg meini tað!> (2008).

²¹³ Heimild: www.us.fo → matrikul og útskipting → útskipting. (2009).

7. Niðurstöður og tillögur

- Heimildir til að ráðstafa jörðum takmarkast af lögum, samningum og rétti þriðja manns. Þá mega lög ekki skerða friðhelgi eignarréttar nema almenningþörf krefji. Til þess þarf lagaboð og skal fullt verð koma fyrir, sbr. 72. gr. stjórnarskrárinnar. Að mati nefndarinnar krefjast almannahagsmunir þess ekki að ráðstöfunarvald landeigenda á jörðum sínum verði með lagaboði takmarkað með frekari hætti í þeim tilgangi að tryggja betur en nú er, að land sem ræktanlegt er til matvælaframleiðslu verði eigi tekið til annarra nota.
- Góð starfsskilyrði landbúnaðar eru best til þess fallin að vernda ræktanlegt land. Reynsla bænda sem farið hafa í t.d. bygggrækt hérlendis er að markaðsaðstæður eru afar erfiðar og að innflutningur byggs af heimsmarkaði hverju sinni setur afkomumöguleikum þröngar skorður. Nefndin telur rétt að stjórnvöld leiti leiða til að bæta rekstrarumhverfi akuryrkjunnar þannig að innlend framleiðsla geti þróast og aukist.
- Sveitarstjórnir fara með skipulagsvald og hafa með því ríkar heimildir til að stýra landnotkun. Nefndin telur að skoða þurfi heildstætt yfir landið hvernig tekið er á stefnumörkun varðandi landnotkun á landbúnaðarsvæðum í skipulagsáætlunum, m.a. um það hvernig skuli meta og vega skipulagsbreytingar sem raskað geta góðu ræktunarlandi. Með því má marka stefnu um vernd ræktunarlands á landsvísu sem sveitarstjórnir geta stuðst við og byggt ákvarðanir sínar á.
- Nefndin telur fyllstu ástæðu til að fylgst verði vel með landnotkun og þróun hennar hér á landi. Þess þurfi að gæta að öll landnýting sé þannig að auðlindir og landkostir rýrni sem allra minnst. Sérstök ástæða er til að fylgjast með þróun í skiptingu jarða og nýtingu þeirra. Það er enda forsenda fæðuöryggis og þróunarmöguleika íslensks landbúnaðar til langrar framtíðar litið, að land sé aðgengilegt til matvælaframleiðslu.
- Að mati nefndarinnar er það vert umhugsunarefni fyrir eyþjóð á borð við Íslendinga hvernig tryggja megi stöðugleika fæduframboðs fyrir þjóðina til lengri tíma litið, þ.m.t. verði aðdrættir erfiðleikum háðir við neyðaraðstæður sökum fjarlægðar frá mörkuðum og birgjum. Nefndin telur rétt að stjórnvöld hrindi af stað stefnumótun um hvernig fæðuöryggi þjóðarinnar verði tryggt til framtíðar. Þar hlýtur m.a. að koma til álita á grundvelli áhættumats hvort ástæða sé til þess að tryggja að ætíð skuli vera til staðar í landinu tiltekna birgðir af áburði, kornvöru, olíu o.fl. sem nauðsynlegt er þjóðinni til matvælaframleiðslu og fæðuöflunar.
- Margþættar rannsóknir hafa verið unnar á ýmsum sviðum landbúnaðar- og umhverfismála. Engu að síður liggur ekki fyrir nægilega skýr samþætting upplýsinga um m.a. jarðvegsgerðir, gróðurfar, hentugar tegundir nytjaplantna og eiginleika þeirra, ræktunartækni og veðurfar. Þannig skortir á upplýsingar um stærð góðs ræktunarlands hér á landi. Nauðsynlegt er að efla og samhæfa rannsóknir á þessum sviðum svo að þekking verði aukin á eiginleikum landsins
- Ræktanlegt land á Íslandi er mun meira en það sem nú er í ræktun og nýtingu. Miklir möguleikar felast í aukinni jarðrækt hér á landi. Hafa ber þó í huga að gott ræktunarland er fjarri því að vera ótakmörkuð auðlind. Nefndin leggur áherslu á að brýnt sé að afla mun nákvæmari svæðisbundinna upplýsinga um landgæði á láglandi en nú eru til staðar og að á helstu kornræktarsvæðum verði rannsakaðir staðbundnir

þættir, s.s. skjól, frosthætta og veðurfar og hvaða kröfur um öryggi ræktunar eigi að miða við.

- Nefndin telur mikilvægt að ræktunarland sé skilgreint með tilliti til fyrirliggjandi upplýsinga, m.a. um jarðveg og veðurfar. Staðall verði gerður fyrir gott ræktunarland. Með gerð staðals yrði mat á eiginleikum lands markvissara í tengslum við skipulagsgerð.
- Skógrækt er ekki jafn varanleg ráðstöfun á landi og sú sem felst t.d. í þéttbýli eða vegarlagningu, þó í henni felist ráðstöfun á landi til mjög langs tíma. Nefndin telur ekki knýgjandi þörf á því að takmarka skógrækt í ræktunarlandi.
- Engu að síður telur nefndin fulla ástæðu til þess að íhugað verði hvort stjórnvöldum sé rétt að taka tillit til röskunar á góðu ræktunarlandi við skipulagningu nýskógræktar, sem nýtur styrks hjá landshlutaverkefni í skógrækt. Þar kemur mjög til athugunar, með hliðsjón af markmiðum um nýtingu góðs ræktunarlands, að almenna reglan verði að opinberum framlögum til skógræktar sé ekki varið til þess að rækta skóg í tünnum eða akurlendi, sérstaklega í góðum akuryrkjuhéruðum.
- Nefndin telur mikilvægt að skipulag og nýting ræktanlegs lands sé reist á viðmiðum sjálfbærrar þróunar. Það er forsenda fæðuöryggis þjóðarinnar til lengri tíma litið. Á seinustu árum hefur t.d. víða um lönd verið lögð vaxandi áhersla á sjálfbærari búskaparhætti; meiri heimaöflun og neyslu sem næst framleiðslustað til að spara flutninga.
- Við akuryrkju þarf að taka tillit til jarðvegsverndar og skipuleggja ræktunina þannig að komið verði í veg fyrir rof og uppblástur jarðvegs við meðhöndlun lands.
- Verði jarðalög tekin til endurskoðunar, sem nú munu vera áform um, er nauðsynlegt að athuga hvort betra samspil geti orðið milli þeirra og skipulagslaga. Þá verður að spyrja hvort eðlilegt sé að sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra fari með valdheimildir samkvæmt lögnum t.d. um landskipti og lausn lands úr landbúnaðarnotum, þegar ákvarðanir byggja á aðstæðum heima í héraði, sem héraðsstjórn standa nær.

8. Heimildaskrá

Prentaðar heimildir

- Aðalheiður Jóhannsdóttir: „Umhverfisréttur og stjórnarskráin“, *Úlfjótur* 3. tbl. 58. árg. 2005, bls. 553-558.
- Aðalgeir Kristjánsson og Gísli Ágúst Gunnlaugsson: „Félags og hagþróun á Íslandi á fyrri hluta 19. aldar“ *Saga XXVIII. bindi* (1990), bls. 7-62.
- Alþingistíðindi. Alþt. 1975-76, A-deild, bls. 1702, Alþt. 1983-84, A-deild, bls. 1960-1962, Alþt. 2003-2004, A-deild, bls. 4410-4445.
- Andrés Arnalds: „Verður nóg að borða.“ *Bændablaðið* 20. tbl. 19. nóvember; 21. tbl. 3. desember 2009; 1. tbl. 14. janúar 2010.
- Ari „fróði“ Þorgilsson: *Íslendingabók*. Jakob Benediktsson gaf út. Hið íslenska fornritafélag. Reykjavík 1986.
- Arnór Sigurjónsson: „Gróðurlendi Íslands.“ *Árbók landbúnaðarins* 1961, bls. 81-91.
- Arnór Sigurjónsson: „Mannfall í sveitum.“ *Árbók landbúnaðarins* 1963, 81-92.
- Arnór Sigurjónsson: „Nýtt rit um íslenskan jarðveg.“ *Árbók landbúnaðarins* 1961, bls. 67-71.
- Arnór Sigurjónsson: „Skýrsla Arnórs Sigurjónssonar um norskan landbúnað.“ *Nefndarálit búnaðarnefndar, fyrri hluti*. Fylgirit með *Árbók landbúnaðarins* 1966. Sveinn Tryggvason ritstjóri. Reykjavík 1966, bls. 66-93.
- Arnór Sigurjónsson: „Þættir úr íslenskri búnaðarsögu.“ *Árbók landbúnaðarins* 1970, bls. 11-100.
- Arnþór Garðarsson, Borgþór Magnússon, Einar Ó. Þorleifsson, Hlynur Óskarsson, Jóhann Óli Hilmarsson, Niels Árni Lund, Sigurður Þráinsson og Trausti Baldursson: *Endurheimt votlendis 1996-2006. Skýrsla votlendisnefndar*. Reykjavík 2006.
- Atli Már Ingólfsson: „Hlutverk jarðalaga í meðferð lands í landbúnaðarnotum og samspil jarðalaga og skipulagslaga.“ *Fræðaðing landbúnaðarins* 2007. Reykjavík 2007, bls. 75-80.
- Axel V. Magnússon: „Gróðurhúsarækt – ylrækt.“ *Búnaðarsamtök á Íslandi 150 ára 1837-1987*. Reykjavík 1988, bls. 466-490.
- Auðlindanefnd. Álitsgerð með fylgiskjölum*. Forsætisráðuneytið. Reykjavík 2000.
- Ársskýrsla Búnaðarsambands Eyjafjarðar 2007*. Akureyri 2009.
- Áslaug Helgadóttir og Jónatan Hermannsson: „Verðmæti ræktunarlands.“ *Ráðunautafundur* 2003. Reykjavík 2003, bls. 12-16.
- Beghin, John C., Bureau, Jean-Christopher og Park, Sung Joon: „Food Security and Agricultural Protection in South Korea“ *American Journal of Agricultural Economics*. 85 (3) Ágúst 2003, bls. 618-632.
- Bjarni Bragi Jónsson: „Landbúnaðurinn í íslenskum þjóðarbúskap.“ *Árbók landbúnaðarins* 1977
- Bjarni E. Guðleifsson: „Áhrif loftslagsbreytinga á landbúnað á Íslandi.“ *Fræðaðing landbúnaðarins* 2004. Reykjavík 2004, bls. 17-25.
- Björn Jóhannesson: *Íslenskur jarðvegur*. Reykjavík 1960.
- Björn Jónsson: „Markaðsaðstæður og möguleikar lambakjöts á innanlandsmarkaði.“ *Ráðunautafundur* 1994. Reykjavík 1994, bls. 19-28.
- Björn Magnússon Ólsen: „Um kornyrkju á Íslandi að fornu.“ *Búnaðarrit* 24 (1910).
- Björn S. Stefánsson: „Framleiðslustjórn í landbúnaði. Greinargerð til Framleiðsluráðs landbúnaðarins í júní 1988“ *Árbók landbúnaðarins* 1989, Reykjavík 1990, bls. 222-239.
- Björn Teitsson: *Eignarhald og ábúð á jörðum í Suður-Þingeyjarsýslu 1870-1930*. Reykjavík 1973
- Björn Traustason og Fanney Ósk Gísladóttir: „Hlutur skógræktar í ræktunarlandi framtíðarinnar.“ *Fræðaðing landbúnaðarins* 2009. Reykjavík 2009, bls. 54 o. áfr.
- Björn Traustason, Ólafur Arnalds, Fanney Ósk Gísladóttir og Sigmar Metúsalemsson. „Hlutdeild gróins lands á Íslandi.“ *Fræðaðing landbúnaðarins* 4. árg., 2007. Reykjavík 2007, bls. 504-508.
- Bogi Th. Melsteð: „Þjóðjarðasalan“ *Ársrit hins íslenska fræðafélags í Kaupmannahöfn*. 2. árg. 1917, bls. 99-113.
- Borgar Páll Bragason: „Verndum jarðveginn“. *Bændablaðið*. 19. tbl., 5. nóvember 2009. bls. 20.
- Corine-landflokkinin á Íslandi. CLC2006, CLC2000 og CLC change 2000-2006*. Landmælingar Íslands. Reykjavík 2009.
- Daði Már Kristófersson, Erna Bjarnadóttir og Ómar Jónsson: *Skýrsla um eignarhald á jörðum, framleiðslu og þróun hennar*. Reykjavík 2007.
- Driveplikten etter jordloven*. Rundskriv M-3/2009. Det kongelige landbruks- og matdepartement. Ósló 2009.
- Einar Ásmundsson: *Um framfarir Íslands*. Kaupmannahöfn 1871.
- Erna Bjarnadóttir: „Hvaða reglur eiga að gilda um viðskipti með bújarðir?“ *Bændablaðið*. 11. janúar 2005. Greinin er birt sem fylgiskjal með þskj. 919 á 131. löggjþ. 2004-2005, sjá: www.althingi.is.
- FAO papers on selected issues relating to the WTO negotiations on agriculture*. FAO. Róm 2002.
- Food futures: Rethinking UK Strategy*. The Royal Institute of International Affairs. Chatam house report. London, janúar 2009.
- Forenklinger i jordlovgivningen. Betænkning fra Udvalget vedrørende forenklinger i jordlovgivningen*. Betænkning nr. 1429. Poul Ottosen formaður. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri. Kaupmannahöfn 2003, bls. 20.
- Framtidens nordiske jordbrug og kulturlandskap*. TemaNord 2007:521.

- „Frumvörp og athugasemdir við þau frá millþinganefndinni í landbúnaðarmálinu, er skipuð var samkvæmt konungsráðgjafi 2. marz 1904. Nefndarmenn: Þórhallur Bjarnason formaður, Pétur Jónsson skrifari, Hermann Jónasson“ *Búnaðarrit* 19. ár. Reykjavík 1905, bls. 1-118.
- Gísli Gunnarsson: „Frá bændafhaldi til bændaframsóknar“, *Þjóðviljinn*. 12. maí 1989, bls. 15-17.
- Guðmundur Friðjónsson. *Ritsafn* IV. Bjartmar Guðmundsson bjó til prentunar. Akureyri 1940.
- Guðmundur Jónsson: „Changes in Food Consumption in Iceland 1770-1940.“ *Scandinavian Economic History Review*. Vol. XLVI no:1, 1998.
- Guðmundur Jónsson: *The State and The Icelandic Economy, 1870-1930*. Doktorsritgerð frá London School of Economics and Political Science 1991.
- Gunnar Guðbjartsson: „Er viðhald dreifbýlisbyggðar landbúnaðarmál.“ *Árbók landbúnaðarins* 1983, bls. 7-10.
- Gunnar Guðbjartsson. „Landbúnaður“, *Ísland. Atvinnuhættir og menning* 1990. Ritstjórar: Gunnar Þorleifsson, Bjarni Friðriksson og Bragi Sveinsson. Reykjavík 1990, bls. 60-95.
- Gunnar Karlsson: „Frá þjóðveldi til konungsríkis.“ *Saga Íslands* II. Sigurður Línal ritstýrði. Reykjavík 1975, bls. 3-54.
- Hagskinna*. Hagstofa Íslands 1997.
- Helgi Skúli Kjartansson: *Ísland á 20. öld*. Reykjavík 2003.
- Haraldur Matthíasson: *Landið og landnáma*. Reykjavík 1982.
- Helgi Skúli Kjartansson: „Áveiturnar miklu á Skeið og Flóa.“ *Skírnir* 162. ár. Reykjavík 1988.
- Hermann Jónasson, Pétur Jónsson og Þórhallur Bjarnason. „Athugasemdir með frumvarpi til laga um að lög 6. nóvember 1897 um nýbýli skuli úr gildi numin.“ *Búnaðarrit* 19. ár. Reykjavík 1905, bls. 117.
- Hlynur Óskarsson: „Endurheimt votlendis. Möguleg leið til að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda.“ *Fræðaping landbúnaðarins* 2008, Reykjavík 2008, bls. 298-301.
- Hlynur Óskarsson: „Framræsla votlendis á Vesturlandi.“ *Íslensk votlendi - verndun og nýting*. Jón S. Ólafsson ritstjóri. Reykjavík 1998, bls. 121-129.
- Icelandic agricultural statistics*. Bændasamtök Íslands. Reykjavík, 2009.
- Jordbrukslandskapet som ressurs i Norden*. TemaNord 2004:537.
- Jón Gíslason: „Er munur á matvælaöryggi og fæðuöryggi.“ *Bændablaðið* 5. tbl., 12. mars 2009, bls. 21.
- Jónas Illugason í Brattahlíð: „Ræktunarmálið og framtíðarhorfur sveitanna“ *Búnaðarrit* 26. ár (1912). Reykjavík 1912, bls. 108-118.
- Jónatan Hermannsson: „Kornrækt á Íslandi.“ *Ráðunautafundur* 1993. Reykjavík 1993, bls. 178-187.
- Jónatan Hermannsson og Kristján Bjarndal Jónsson: „Kornrækt.“ *Handbók bænda* 47 (1997), bls. 54.
- Jónatan Hermannsson og Þóroddur Sveinsson: „Ræktun orkujurta á bújörðum. Forsendur og framtíðarhorfur.“ *Fræðaping landbúnaðarins* 2010. (Ritið hafði ekki verið birt við útgáfu þessarar skýrslu).
- Jørgensen, Christian; Mortensen, Peter; Wulff, Helge: *Jord lovgivning*. Kaupmannahöfn 1997.
- Jørgensen, Christian; Wulff, Helge: *Landbruksloven i hovedtræk*. 3. útg. Kaupmannahöfn 2000.
- Karl Normann: *Jordloven. Jordlova med kommentar*. Ósló 1996.
- Kolfinna Jóhannesdóttir: *Svæðisbundin þróun landbúnaðar. Áhrif landverðs á staðsetningu framleiðslu mjólkur og kindakjöts*. Rannsóknarmiðstöð háskólans á Bifröst, ágúst 2007.
- Kolfinna Jóhannesdóttir, Grétar Þór Eyþórsson og Eva Heiða Önnudóttir: *Breytingar á eignarhaldi jarða. Samfélagsleg áhrif*. Rannsóknarmiðstöð háskólans á Bifröst, september 2007.
- Klimaskifte for jordvernet. Rapport fra jordverngruppen, overrakt Landbruks- og matdepartementet*. Landbruks- og matdepartementet. Ósló 2008.
- Kornrækt á Íslandi. Tækifæri til framtíðar*. Intellecta ehf. Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið. Reykjavík 2009.
- Kulturlandskap og Jordbruk. Virkemidler rettet mot kulturlandskapet i Norden*. Rit Norræna ráðherraráðsins. Bjørn Strandli ritstjóri. Ósló 1992, bls. 144.
- Landbruksdepartementets rundskriv M-43/95 om jordlova. Ósló 1995.
- Landnýting á Íslandi og forsendur fyrir landnýtingaráætlun*. Nefnd um landnýtingaráætlun. Sveinbjörn Dagfinnsson formaður. Reykjavík 1986.
- Liffræn framleiðsla. Ónotað tækifæri í atvinnulífi landsbyggðarinnar*. Skýrsla starfshóps vottunarstofunnar Tún um stöðu og möguleika lifrænnar framleiðslu á Íslandi. Reykjavík, júní 2006.
- Lögbýlaskrá 31. desember 2007. Landbúnaðarráðuneytið 29. maí 2008.
- Magnús Jónsson: *Saga Íslendinga* IX,2. Reykjavík 1958, bls. 347.
- OECD-FAO Agricultural Outlook 2009. OECD 2009.
- Om odels- og åsetesretten*. NOU (Norges offentlige utredninger) 2003:25. Thor Falkanger aðalritstjóri. Ósló 2003.
- Omdisponering og deling – Lov om jord (jordlova) 12. mai 1995 nr. 23 §§ 9 og 12*. Rundskriv M4/2003. Det kongelige landbruksdepartement 2003.
- Ólafur Arnalds „Skógarmold.“ *Skógarbók Grænni skóga. Alhliða upplýsingarit um skógrækt á Íslandi*. Akureyri 2006, bls. 77-80.
- Ólafur Arnalds og Hlynur Óskarsson: „Íslenskt jarðvegskort.“ *Náttúrufræðingurinn* 78 árg. (3.-4. tbl.) 2009.
- Ólafur Lárusson: *Byggð og saga*. Reykjavík 1944.

- Ólafur R. Dýrmondsson: „Verndun gamalla búfjárkynja í Evrópu rennir styrkari stoðum undir fæðuöryggi“ *Bændablaðið* 6. tbl. 26. mars 2009, bls 24.
- Óli Valur Hansson: „Garðáveitir-matjurtir.“ *Búnaðarsamtök á Íslandi 150 ára 1837-1987*. Reykjavík 1988, bls. 446-466.
- Óttar Geirsson: „Jarðrækt.“ *Búnaðarsamtök á Íslandi 150 ára 1837-1987*. I. bindi. Reykjavík 1988, bls. 403-413
- Páll Skúlason: *Jarðalögin með skýringum*. Reykjavík 1996.
- Pálmi Einarsson: „Framkvæmdir í sveitum.“ *Árbók landbúnaðarins* 1950, bls. 47-50.
- Rolf Brunstad, Ivar Gaasland og Erling Vårdal: „Multifunctionality of agriculture: an inquiry into the complementary between landscape preservation and food security.“ *European Review of Agricultural Economics* Vol. 32 (4) 2005, bls. 469-488.
- Sighvatur Árnason: „Sveitarþyngslin, undirrót þeirra og ráð gegn þeim“ *Ísafold*. 27. tbl. 4. apríl 1891, bls. 106.
- Siglaugur Brynleifsson: *Klemenz á Sámstöðum*. Reykjavík 1978.
- Sigurður Línal: *Stjórnkerfi búvöruframleiðslunnar og stjórnskipan Íslands*. Reykjavík 1992.
- Sigurður Sigurðsson: „Búnaðarhagir.“ *Búnaðarfélag Íslands. Aldarminning*. Síðara bindi. Reykjavík 1937.
- Sigurður Snævar: *Haglýsing Íslands*, Reykjavík 1993.
- Sjálfbær þróun – Ný stefna fyrir Norðurlönd. Endurskoðuð útgáfa með markmiðum og forgangsröðun 2009-2012*. Norræna ráðherra nefnd. Kaupmannahöfn 2009.
- Skógrækt í skipulagsáætlunum sveitarfélaga*. Hallgrímur Indriðason ritstjóri. Skipulagsstofnun og Skógrækt ríkisins. Ágúst 2008.
- Sturla Friðriksson: „Korn frá Gröf í Örafum.“ *Árbók hins íslenska fornleifafélags* 1959, bls. 88-90.
- Sumarliði R. Ísleifsson: „Tímabilið 1971-1983“. *Stjórnarráð Íslands 1964-2004*. III. bindi. Saga ríkisstjórna og helstu framkvæmdir til 1983. Sögufélag 2004.
- Sveinn Runólfsson: „Fjölpætt not af landi.“ *Ráðunautafundur* 2003, Reykjavík 2003, bls. 52-58.
- Sverrir Kristjánsson: „Um Alþing (1842)“, *Jón Sigurðsson. Hugvekja til Íslendinga*. Reykjavík 1951
- Thomas Nord-Larsen, Vivian Kvist Johannsen, Bruno Bilde Jørgensen og Annemarie Bastrup-Birk: *Skove og plantager 2006*. Skov & Landskab, Hørsholm 2008.
- Tryggvi Gunnarsson: *Tilgangur og gildissvið jarðalaga nr. 65/1976*. Kandidatsritgerð við lagadeild Háskólans. Reykjavík 1982.
- Torfi Jóhannesson: „Framleiðslukerfi í búfjárrækt“ *Fræðaping landbúnaðarins 2004*, Reykjavík 2004, bls. 55-60.
- Umhverfi og auðlindir. Stefnun við í átt til sjálfbærrar þróunar*. Umhverfisráðuneytið 2009.
- Velferð til framtíðar. Sjálfbær þróun í íslensku samfélagi. Áherslur 2006-2009*. Umhverfisráðuneytið 2007.
- Þorkell Jóhannesson: „Alþingi og atvinnumálin.“ *Saga Alþingis* IV. bindi. Alþingissögufélag gaf út. Reykjavík 1948.
- Þorkell Jóhannesson: „Búnaðarsamtök á Íslandi 1837-1937.“ *Búnaðarfélag Íslands. Aldarminning*. Reykjavík 1937.
- Þóra Ellen Þórhallsdóttir, Jóhann Þórsson, Svafa Sigurðardóttir, Kristín Svavarsdóttir og Magnús H. Jóhannsson: „Röskun votlendis á Suðurlandi“. *Íslensk votlendi - verndun og nýting*. Jón S. Ólafsson ritstjóri. Reykjavík 1998, bls. 131-141.
- Þórður Jónassen yfirdómari: „Um erfðafestu. (framhald)“ *Reykjavíkurbósturinn*, 2. árg, 1848, bls. 81-85.
- Þróun landbúnaðar. Yfirlit yfir stöðu íslensks landbúnaðar og spá um þróun fram til 1985*. Rannsóknarráð ríkisins. Reykjavík 1976.

Óprentaðar heimildir

Bréf Samráðsnefndar BÍ og SAM til framkvæmdanefndar búvörusamninga dags. 30. nóvember 2008. Tilv: SLR08120022.

Bréf Skipulagsstofnunar til landbúnaðarráðuneytis dags. 23. maí 2007. Tilv: LAN07050128. Greiðslumarksskrá Bændasamtaka Íslands.

Vefslóðir

www.bondi.is
www.bondi.fo
www.borgarbyggd.is
www.fao.org
www.faostat.fao.org
www.forseti.is
www.hagstova.fo
www.hagstofa.is
www.heimabeiti.fo
www.iaahp.net

Bændasamtök Íslands
 Bóndafélag Færeyja
 Borgarbyggð – hreppsfélag
 Matvæla og landbúnaðarstofnun Sameinuðu þjóðanna (FAO)
 Matvæla og landbúnaðarstofnun Sameinuðu þjóðanna (FAO). Tölfræðideild.
 Forseti Íslands
 Hagstofa Færeyja
 Hagstofa Íslands
 Vefsíða Kára Thorsteinssonar fræðimanns
 Alþjóðleg samstaða gegn hungri, e. International Alliance Against Hunger

www.regjeringen.no	Stjórnarráð Noregs
www.ruv.is	Ríkisútvarpið
www.sjavarutvegsraduneyti.is	Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti
www.skessuhorn.is	Skessuhorn, vefmiðill
www.ssb.no	Hagstofa Noregs
www.statsforvaltningen.dk	Héraðsstjórnar-stjórnsýslustig Danmerkur
www.slf.dep.no	Norska Landbúnaðarstofnunin
www.us.fo	Umhverfisstofnun Færeyja
www.ust.is	Umhverfisstofnun

<i>Tölur</i>	Efni	bls.
Tafla 1:	Framleiðsla kartaflna og grænmetis árin 2000 og 2008	10
Tafla 2:	Landbúnaðarframleiðsla 1970-2008	10
Tafla 3:	Fóðurframleiðsla 1970-2008	11
Tafla 4:	Gróðurlendi Íslands, 1961	14
Tafla 5:	Gróðurgreining Nytjaland, fyrri tafla	15
Tafla 6:	Gróðurgreining Nytjaland, síðari tafla	15
Tafla 7:	Möguleg nýting á góðu ræktunarlandi	17
Tafla 8:	Áætlun Á.H. og J.H. á flatarmáli ræktaðs lands	18
Tafla 9:	Áætlun Ó.G. á flatarmáli ræktaðs lands	18
Tafla 10:	Flatarmál ræktunarlands á Norðurlöndum	19
Tafla 11:	Skipulögð frístundabyggð í völdum sveitarfélögum	38
Tafla 12:	Nýstofnun lóða/jarða í fasteignaskrá í völdum sveitarfélögum, 2004-2008	39
Tafla 13:	Samanburður á skipulagsáætlunum Hrunamannahrepps og Rangárþings eystra	43