

# STARFSHÓPUR UM BEITARSTJÓRNUN OG SJÁLFBÆRA LANDNÝTINGU

## TILLÖGUR

Jón Geir Pétursson, fulltrúi umhverfis- og auðlindaráðuneytis (formaður).  
Bjarni E. Guðleifsson, fulltrúi atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis.  
Oddný Steina Valsdóttir, fulltrúi Landssamtaka sauðfjárbænda.

**Janúar 2013**

## Efnisyfirlit:

|       |  |    |
|-------|--|----|
| 1     | SAMANTEKT TILLAGNA.....  | 2  |
| 2     | INNGANGUR .....  | 3  |
| 3     | MARKMIÐ STARFSHÓPSINS.....   | 3  |
| 4     | BAKGRUNNUR TILLÖGUGERÐAR.....  | 4  |
| 4.1   | Gróður- og jarðvegsauðlindir .....                                   | 4  |
| 4.1.1 | Eignarhald og nýting.....  | 4  |
| 4.1.2 | Þekking á stöðu gróður- og jarðvegsauðlinda .....                    | 5  |
| 4.1.3 | Þróun og ástand gróður- og jarðvegsauðlinda - símat .....            | 5  |
| 4.2   | Sjálfbær þróun – sjálfbærni viðmið við nýtingu beutilanda .....      | 6  |
| 4.2.1 | Sjálfbær þróun .....   | 6  |
| 4.2.2 | Sjálfbær nýting beutilanda .....                                     | 6  |
| 4.2.3 | Sjálfbærni viðmið við nýtingu beutilanda: sauðfé og hross .....      | 8  |
| 4.3   | Þróun búskaparháttanna og landnotkunar á Íslandi .....               | 8  |
| 4.3.1 | Þróun búskaparháttanna .....   | 8  |
| 4.3.2 | Þróun landnotkunar undanfarin ár – ýmsar tölulegar staðreyndir ..... | 10 |
| 4.4   | Lagaumhverfi.....  | 11 |
| 4.5   | Skipulag búfjárbættar .....  | 12 |
| 4.6   | Girðingar og skipulag þeirra .....                                   | 12 |
| 4.7   | Gæðastýring í sauðfjárrækt.....                                      | 13 |
| 4.8   | Aðrir mikilvægir áhrifaþættir á gróður- og jarðvegsauðlindir .....   | 14 |
| 5     | TILLÖGUR NEFNDARINNAR .....  | 15 |
| 6     | VIÐAUKI I .....  | 17 |
| 7     | VIÐAUKI II .....   | 19 |

## 1 SAMANTEKT TILLAGNA

Starfshópurinn gerir eftirfarandi tillögur til UAR og ANR til þess að ná markmiðum um bættar beitarstjórn og sjálfbæra landnýtingu:

1. Að gæðastýring í sauðfjárrækt verði eflað sem stjórn tæki við sjálfbæra landnýtingu
2. Að sjálfbærni viðmið fyrir búfjárbættar verði áfram í þróun
3. Að byggt verði upp símatkerfi til vöktunar á ástandi gróður- og jarðvegsauðlinda til stjórnar á nýtingu
4. Að unnið verði að samræmingu skipulags og framkvæmda við girðingar á vegum hins opinbera
5. Að unnið verði svæðisbundið að beitarstjórnun og öðru skipulagi landnotkunar
6. Að löggjöf um þessi mál á forræði ráðuneytanna beggja verði samræmd og uppfærð eftir þörfum
7. Að undirbúningur hefjist á að vinna rammaáætlun um skipulag landnotkunar og sjálfbærrar landnýtingar

Starfshópurinn leggur til að vinna við þessar tillögur hefjist sem fyrst.

## 2 INNGANGUR

Í september 2012 skipaði umhverfisráðherra (nú UAR), í samráði við sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra (nú ANR) starfshóp til að vinna tillögur um beitarstjórnun og sjálfbæra landnýtingu. Í starfshópinn voru skipuð Jón Geir Pétursson formaður fulltrúi umhverfis- og auðlindaráðuneytis, Bjarni Guðleifsson fulltrúi atvinnuvega- og nýsköpunaráðuneytis og Oddný Steina Valsdóttir varaformaður Landssamtaka sauðfjárbænda.

Erindisbréf hópsins er í viðauka þessarar greinargerðar.

Starfshópurinn hefur fundað reglulega, farið ýtarlega yfir gögn og upplýsingar sem tengjast viðfangsefninu, haft ýmis samskipti við aðila sem tengjast málefni og jafnframt fengið á sinn fund gesti til viðræðu og upplýsingagjafar. Þeir gestir voru: Sveinn Runólfsson landgræðslustjóri, Ólafur Arnalds prófessor við LBHÍ, Anna Guðrún Þórhallsdóttir prófessor við LBHÍ, Sverrir Sverrisson MAST, fulltrúar Bændasamtakanna þeir Eiríkur Blöndal framkvæmdastjóri, Elías Blöndal lögfræðingur, Ólafur Dýrmundsson landnýtingarráðunautur. Jafnframt átti nefndin fund með fulltúrum Sambands íslenskra sveitarfélaga, þeim Guðjóni Rúnarsyni og Lúðvík Gústafssyni starfsmönnum sambandsins og fulltrúum skipulagsmálanefndar sambandsins, þeim Elínu G. Líndal, Drífu Hjartardóttur, Valtý Valtýssyni og Páli Guðjónssyni.

Enn fremur hafa fulltrúar starfshópsins aflað gagna og haft samband og rætt við fjölmarga aðra aðila.

Í þeirri greinargerð sem hér fylgir eru niðurstöður þessarar vinnu starfshópsins. Sá stutti tími sem hópnum var ætlaður hefur veruleg áhrif á umfang og framsetningu greinargerðarinnar. Vinna hópsins hefur í raun fyrst og fremst snúist um að kortleggja viðfangsefnið og eðli þess, og gera síðan á þeim grunni tillögur til ráðherranna um þau verkefni sem vinna þarf að á næstu misserum til að efla sjálfbæra landnýtingu á Íslandi.

Starfshópurinn leggur áherslu á að horft sé til framtíðar þegar fjallað er um málefni landnotkunar og sjálfbærrar landýtingar. Land og gróður er takmörkuð auðlind, sem miklu skiptir að sé vel skipulögð og skynsamlega nýtt með sjálfbærni að leiðarljósi. Landnotkun hefur þróast og breyst mikið undanfarin ár, svo og öll skipulagsleg umgjörð hennar.

## 3 MARKMIÐ STARFSHÓPSINS

Í erindisbréfi hópsins voru sett markmið með vinnu starfshópsins. Þau markmið eru að starfshópurinn geri tillögur til að stuðla að því

- I. **að búfjárbætur teljist sjálfbær.**
- II. **að skipulag búfjárbeitar og annarrar landnotkunar verði samræmt.**

Nefndin hefur lagt þessi markmið til grundvallar við sína vinnu.

## 4 BAKGRUNNUR TILLÖGUGERÐAR

Í þessum kafla eru ýmis sjónarmið reifuð stuttlega sem starfshópurinn hefur fjallað um og telur mikilvægt að draga fram sem bakgrunnsefni tillögugerðarinnar. Hér er hins vegar ekki ætlunin að hafa langa eða ýtarlega faglega umfjöllun, enda liggur fyrir mikið ritað efni um þessi mál. Vísast einnig til heimilda greinargerðarinnar sem ítarefni.

### 4.1 Gróður- og jarðvegsauðlindir

Íslensk náttúra er uppspretta ýmissa gæða. Gróður og jarðvegur eru meðal helstu náttúruauðlinda Íslands sem mikilvægir atvinnuvegir, ekki síst landbúnaður, byggja afkomu sína á. Þessar auðlindir og nýting þeirra eru mikilvæg undirstaða velferðar í íslensku samfélagi. Fæðuöryggi þjóðarinnar og jafnframt fjölmörg samfélög og byggðir eru háð nýtingu þessara auðlinda. Þessi gæði eru hins vegar takmörkuð og því mikilvægt að með þau sé farið á sjálfbæran hátt, þar sem sjónarmið náttúruverndar eru vegin til jafns við hin félagslegu og efnahagslegu sjónarmið.

Starfshópurinn telur mikilvægt að farið sé með málefni nýtingar gróður- og jarðvegsauðlinda í samræmi við aðra stefnumörkun og framkvæmd nýtingar náttúruauðlinda landsins.

#### 4.1.1 Eignarhald og nýting

Eignarhald á gróður- og jarðvegsauðlindum fylgir í mörgum tilvikum eignarhaldi á landi, en þó ekki öllum. Með lögum nr. 58/1998 um þjóðlendur er landi að meginstefnu til skipt í tvo flokka eftir eignarhaldi; eignarlönd og þjóðlendur. Eignarlönd eru lönd í eigu einstaklinga eða lögaðila sem eru skilgreind sem landsvæði sem háð eru einkaeignarrétti þannig að eigandi landsins fer með öll venjuleg eignarráð þess innan þeirra marka sem lög segja til um á hverjum tíma. Þjóðlenda er hins vegar landsvæði utan eignarlanda þó að einstaklingar eða lögaðilar kunni að eiga þar takmörkuð, eignarréttindi, yfirleitt þá einhverskonar nýtingarrétt. Íslenska ríkið er eigandi hvers konar landsréttinda og hlunninda í þjóðlendum sem ekki eru háð einkaeignarrétti. Þannig eru skilgreindir hópar bænda/landeigenda til dæmis í flestum tilvikum eigendur nýtingarréttar á gróður- og jarðvegsauðlindum á þjóðlendum.

Þessar auðlindir voru allt fram á miðja síðustu öld mikilvægasta efnahagslega undirlag íslensks samfélags, þegar þorri landsmanna lifði af sjálfsþurftarlandbúnaði. Þannig var nýting gróður- og jarðvegsauðlinda undirstaða hverskonar landbúnaðar, auk þess að vera uppspretta orku til húshitunar og eldunar. Lengstum var hins vegar nýting þeirra ekki sjálfbær heldur stuðlaði að eyðingu þessara auðlinda. Þannig er það enn svo að ástand og afköst vistkerfa landsins eru almennt miklu mun lakari en þau gætu verið. Ástand þessara auðlinda í landinu er því enn mjög mótað af þessari aldalöngu ósjálfbæru nýtingu, auk þess sem endurnýjunargeta og þanþol íslenskra vistkerfa mótast mjög að norðlægri hnattstöðu, erfiðri veðráttu og eldvirkni.

Þó gróður- og jarðvegsauðlindir séu nátengdar innbyrðis og því landi sem þær tilheyra, er mikilvæg að draga fram að þarna er um að ræða margskonar auðlindir ss. skóga, ýmsan gróður til beitar, jarðveg til akuryrkju osfrv. Þannig er nýting þessara auðlinda framkvæmd á margan hátt af ýmsum aðilum. Þrátt fyrir að í þessari skýrslu sé fyrst og fremst fjallað um beit búfjár sbr. erindisbréf starfshópsins, er mikilvægt að halda því til haga að meðferð og nýting þessara auðlinda er samþætt og ekki endilega auðvelt að fjalla eingöngu um beitarþáttinn.

#### 4.1.2 Þekking á stöðu gróður- og jarðvegsauðlinda

Fyrir liggja umtalsverðar upplýsingar um eðli og stöðu gróður- og jarðvegsauðlinda landsins. Byggir hún á vinnu vísindamanna á ýmsum stofnunum ss. um jarðveg<sup>1</sup>, gróður<sup>2</sup>, vinnu við kortlagningu gróðurs<sup>3</sup>, kortlagningu jarðvegsrofs<sup>4</sup>, vistgerðaflokkun<sup>5</sup> og Nytjalandsverkefni<sup>6</sup> svo nokkur mikilvæg verkefni séu talin. Í dag eru rannsóknir á stöðu gróður og jarðvegs stundaðar á nokkrum stofnunum, ss. Landbúnaðarháskóla Íslands, Háskóla Íslands, Landgræðslu ríkisins, Skógrækt ríkisins og Náttúrufræðistofnun Íslands. Þessi upptalning er hins vegar ekki tæmandi.

Af því sem nú eru helst í deiglu og hvar nýjast á þessum vettvangi mál benda á eftirfarandi.

Hvað varðar jarðveg: Til er yfirgripsmikið mat á ástandi jarðvegs sem var gefið út árið 1997 í skýrslunni Jarðvegsrof á Íslandi<sup>7</sup>. Sú vinna var unnin á Rannsóknarstofnun landbúnaðarins, en færðist síðan yfir til Landbúnaðaháskóla Íslands við stofnun hans. Þar er reynt að meta ástandið á landinu öllu, og er því í töflum skipt niður á landshluta, sýslur og hreppa og hverju svæði gefin einkun í 5 rof-flokka, þar sem flokkar 3-5 eru með það mikið jarðvegsrof að þá þurfi að vernda. Þessi vinna er besta rannsókn og heildsamantekt um ástand jarðvegs á landsvæðum á Íslandi.

Hvað varðar ástand gróðurs: Gróðurkortagerð, sem hófst um 1960 og var lengst af framkvæmd á Rannsóknarstofnun landbúnaðarins, færðist fyrir nokkru til Náttúrufræðistofnunar Íslands. Sú vinna hefur þróast yfir í greiningu og gerð sk. vistgerðakorta af landinu og þar verður væntanlega að finna besta grunn að upplýsingum um ástand og stöðu gróðurs, fyrst væntanlega af hálendinu. Í svonefndu Nytjalandsverkefni er einnig að finna lýsingu á ástandi gróðurs í landinu auk þess sem á vegum Landgræðslu ríkisins og Skógræktar ríkisins eru upplýsingar um ástand gróðurs.

Þessar upplýsingar eru afar mikilvægur vísindalegur grundvöllur allrar umfjöllunar um gróður og jarðveg.

En þó fyrir liggja verulega umfangsmiklar upplýsingar telur starfshópurinn mikilvægt að unnið verði frekar að grunnrannsóknum á gróður- og jarðvegsauðlindum landsins, á þeim grunni sem fyrir er. Slík þekking og þróun hennar er undirstaða allra ákvarðana um verndun og nýtingu þessara auðlinda í framtíðinni.

#### 4.1.3 Þróun og ástand gróður- og jarðvegsauðlinda - símat

Þótt fyrir liggja talsverð vísindaleg gögn um ástand jarðvegs og gróðurs á Íslandi, fer hins vegar ekki fram neitt símat á ástandi og þróun gróður- og jarðvegsauðlinda landsins. Það er ólíkt td. því sem er

<sup>1</sup> Björn Jóhannesson, 1960. Soils of Iceland. Íslenskur jarðvegur. (Rit Atvinnudeildar), University Research Institute B, 12.

<sup>2</sup> Steindór Steindórsson 1964. Gróður á Íslandi Almenna bókafélagið.

<sup>3</sup> Ingi Þorsteinsson, 1981 (ritstj.) Gróðurkortagerð og rannsóknir á beitilöndum. Íslenskar landbúnaðarrannsóknir 12 (2), 156 bls.

<sup>4</sup> Ólafur Arnalds, Elín Fjóla Þórarinsdóttir, Sigmar Metúsalemsson, Ásgeir Jónsson, Einar Grétarsson og Arnór Árnason, 1997. Jarðvegsrof á Íslandi. Landgræðsla ríkisins og Rannsóknastofnun landbúnaðarins, 157 bls.

<sup>5</sup> Sigurður H. Magnússon, Borgþór Magnússon ofl. Náttúrufræðistofnun Íslands 2012.

<sup>6</sup> Ólafur Arnalds verkefnisstjóri, [www.nytjaland.is](http://www.nytjaland.is)

<sup>7</sup> Ólafur Arnalds, Elín Fjóla Þórarinsdóttir, Sigmar Metúsalemsson, Ásgeir Jónsson, Einar Grétarsson og Arnór Árnason, 1997. Jarðvegsrof á Íslandi. Landgræðsla ríkisins og Rannsóknastofnun landbúnaðarins, 157 bls.

með auðlindir sjávar þar sem fram fer reglulegt símat á ástandi auðlindinna til að fá undirlag fyrir ákvarðanir um sjálfbæra nýtingu.

Starfshópurinn hefur reifað þessi mál við viðmælendur og hafa þeir verið sammála um mikilvægi þessa, þ.e. að halda áfram með símat og upplýsingaöflun um aðstæður, hugsanlega með nýrri tækni, svo sem gervitunglagögnum og annarri fjarkönnun. Starfshópnum var bent á að fræðimenn hafi sett fram tillögur fyrir nokkrum árum um slíkt verkefni sem nefnt var Hagavaktin. Þar er að finna ýmsar upplýsingar og tillögur sem gætu nýst við formun á verkefni við símati á gróður- og jarðvegsauðlindum til framtíðar ásamt gervitunglagögnunum og öðrum fjarkönnunargögnum sem nú eru betur aðgengileg.

Ástand gróðurs verður helst metið með því að bera saman gróðurgreiningar frá mismunandi tímum eða fylgjast með því samfelld til að afla upplýsinga um þróun, framvindu og breytingar. Mikilvægt er að koma upp einhverju slíku kerfi enda eru slíkar símælingar eða gamlar áreiðanlegar mælingar á gróðri víðast ekki til. Slíkt símatskerfi myndi að sjálfsgöðu byggja á þeim grunnupplýsingum um gerð og eðli gróðurs og jarðvegs er fyrir liggja og unnið er að.

## 4.2 Sjálfbær þróun – sjálfbærni viðmið við nýtingu beitilanda

**Fyrri meginmarkmið** með vinnu starfshópsins er að benda á leiðir að sjálfbærri nýtingu gróður- og jarðvegsauðlinda landsins. Nefndin telur því mikilvægt í upphafi að skilgreina ýmis atriði varðandi sjálfbæra þróun, sjálfbæra nýtingu beitilanda og sjálfbærni viðmið varðandi nýtingu þeirra.

### 4.2.1 Sjálfbær þróun

Sjálfbær þróun á að fullnægja þörfum samtíðarinnar án þess að skerða möguleika komandi kynslóða til að fullnægja sínum þörfum. Það þýðir að ekki skuli ganga óhóflega á forða náttúrunnar heldur nýta auðlindir hennar hófsamlega og þannig að þær nái að endurnýja sig og ekki hljótist mengun af eða að umhverfinu sé spillt á annan hátt.

Þetta þarf að vera meginviðmið við umfjöllun um nýtingu gróður- og jarðvegsauðlinda landsins.

### 4.2.2 Sjálfbær nýting beitilanda

Samkvæmt reglugerð um gæðastýrða sauðfjárrækt frá 2008 er sjálfbær landnýting skilgreind sem nýting sem hvorki leiðir til lakara ástands jarðvegs og gróðurs né kemur í veg fyrir bata lands í slæmu ástandi m.t.t. jarðvegs og gróðurs<sup>8</sup>. Í skýrslu um inntak nýrra landgræðslulaga frá 2012 er sambærileg skilgreining sem hljómar svo: Sjálfbær landnýting er nýting á gróðri eða jarðvegi sem hvorki gengur á höfuðstól náttúrunnar né hamlar með óeðlilegum hætti náttúrulegri framvindu gróðurs og jarðvegs. Í stefnumótun stjórnvalda um sjálfbæra þróun, birt í Velferð til framtíðar 2010 – 2013 segir í kafla 12:

- Þær auðlindir landsins sem felast í jarðvegi og gróðri, þar með töldum skógi, verði byggðar upp og nýttar á sjálfbæran hátt samkvæmt bestu vísindalegu þekkingu.
- Beit verði stjórnað með tilliti til nýtingarpóls og hættu á jarðvegseyðingu.

Þarna kemur því fram skýr skoðun stjórnvalda að beitarnýting eigi að fara fram í samræmi við skilgreiningu sjálfbærrar þróunar. Vandí beitarstjórnunar er ekki síst að á sama beitarsvæði geta verið bæði vel gróin svæði en einnig lítt gróið land eða svonefndar auðnir.

<sup>8</sup> Skilgreining úr reglugerð um gæðastýrða sauðfjárframleiðslu nr 10/2008.

Þegar búfjárfjöldinn var sem mestur hér á landi (um 900 þús vetrarfóðraðar ær) á tímabilinu 1960 - 1980, sem jafnframt voru köld ár og vetrarþeir en stunduð að einhverju marki, er almennt viðurkennt að heildarfjöldi fjár hafi verið of mikill til að nýtingin gæti talist sjálfbær. Verulega gekk á gróður- og jarðvegsauðlindir landsins og virkni vistkerfanna.

Nú er hins vegar staða nýtingarinnar önnur. Fjárfjöldinn hefur minnkað um nær helming, beitartími sauðfjár, nautgripa og hrossa á útjörð, einkum á hálendari svæðum hefur styst verulega og jafnframt hafa árin frá 1980 almennt verið hlýrri og hagstæðari gróðri. Því má segja að umfjöllun um sjálfbærni beitarnýtingarinnar hafi breyst frá því, að snúast um stærð fjárstofnsins í landinu öllu, yfir í svæðisbundnari umræðu. Talið er að ákveðin svæði landsins séu í því ástandi að þau þoli meiri beit en þar er nú, meðan önnur eru mjög langt frá því ástandi sem þeim væri eðlilegt. Viðfangsefnið ætti því að vera viðráðanlegra nú en áður, þ.e. að koma fyrirkomulagi búfjárþeir í landinu þannig fyrir að hún teljist sjálfbær. Einnig þarf að horfa til framtíðar þannig að komi til þess að fjárfjöldinn aukist aftur, veriði sú aukning þá á svæðum þar sem tryggt er að vistkerfin séu í nægilega góðu ástandi til að þola aukna beit.

Því má segja að nú um stundir sé mestur ágreiningur um sjálfbærni búfjárþeir á auðnum og þá sérstaklega á gosbeltinu.

Sérfræðingar og viðmælendur nefndarinnar hafa bent á og skrifað ss. „auðnir á afréttum eru ekki beutiland, hvort sem þær eru í framför eða ekki. Úrbætur á afréttum felast oft í að greina afrétti í tvo hluta, annars vegar vel gróin beitarþvæði, en hins vegar rofþvæði og auðnir. Beit á lítt grónu landi, auðnum og fokjarðvegi, telst ekki sjálfbær nýting.“<sup>9</sup> Aðrir hafa bent á að hófleg beit á auðnum komi ekki endilega í veg fyrir gróðurframvindu<sup>10</sup>. Jafnframt er það staðreynd að landeigendur eiga lögvarinn nýtingarrétt á slíkum svæðum, en einnig er það staðreynd að beit á þessum svæðum er einungis lítill hluti heildarþeirarlagsins í landinu.

Þetta er að mati starfshópsins það viðfangsefni beitarstjórnunar, sem hvað mestur ágreiningur er um mikilvægast er að vinna með og leita lausna á.

Ein leið til að vinna með þetta er sk. ítölugerð sem byggir á hugtakinu beitarþol. Í nýrri greinargerð að inntaki landgræðslulaga ef þessi umfjöllun: „Á síðustu tveim áratugum hefur almennt verið horfið frá því að reikna beitarþol fyrir úthaga vegna þess hve breytilegt það er og háð aðstæðum hverju sinni. Í staðinn þarf reglulegt eftirlit með ástandi beutilanda þar sem notuð eru fyrirfram ákveðin viðmið og gripið inn í ef beutilöndin uppfylla þau ekki. Nauðsynlegt er að þróa nýjar aðferðir eða aðlaga aðferðir sem notaðar hafa verið í öðrum löndum til að nota við ákvarðanatöku um nýtingu afrétta og annars úthaga hér á landi. Slíkar aðferðir þarf að þróa út frá vinnulagi vistkerfisnálgunar og byggja á bestu vísindalegu þekkingu á viðkomandi vistkerfum og áhrifum beitar á þau“.

<sup>9</sup> Ólafur Arnalds, Jóhann Þórsson og Elín Fjóra Þórarinsdóttir, 2003. Landnýting og vistvæn framleiðsla sauðfjárafurða. Fjölrit Rala nr. 211, 28bls.

<sup>10</sup> Anna Guðrún Þorhallsdóttir, 2003. Áhrif beitar á gróðurfar og landslag. Ráðunautafundur 2003, 60-65

#### 4.2.3 Sjálfbærni viðmið við nýtingu beitolanda: sauðfé og hross

Sett hafa verið viðmið um það hvað teljist sjálfbær nýting gróður og jarðvegs til beitar. Slík viðmið eru til bæði fyrir sauðfé og hross. Starfshópurinn birtir hér í Viðaukum núgildandi viðmið til glöggvunar. Starfshópurinn telur að þessi viðmið séu mikilvægur grunnur til að byggja faglegan grundvöll og samstöðu um það hvað skuli teljast sjálfbær búfjárbætur. Hins vegar þarf að vinna með þessi viðmið, þróa þau og bæta. Ýmsir viðmælendur starfshópsins hafa bent á mikilvægi þess, enda er slíkt algengt við þróun slíkra viðmiða við sjálfbærni auðlindanýtingar eftir því sem þekkingu fer fram.

##### 4.2.3.1. Sjálfbærni viðmið fyrir beit sauðfjár

Sjálfbærni viðmið fyrir sauðfjárbætur voru birt árið 2003 og eru sett fram sem hluti af gæðastýringu í sauðfjárrækt. Þannig eru viðmiðin hugsuð sem undirlag sk. landnýtingarþáttar gæðastýringarinnar. Ber Matvælastofnun stjórnsýslulega ábyrgð á framkvæmd gæðastýringarinnar, en felur Landgræðsla ríkisins framkvæmd landnýtingarþáttarinnar. Gæðastýring í sauðfjárrækt er mikilvægur hluti stuðningskerfis stjórnvalda við atvinnugreinina og þurfa bændur að uppfylla ákvæði hennar til að fá ákveðnar greiðslur.

Núverandi sjálfbærni viðmið er að finna í reglugerð nr. 10 frá 2008 og er þau að finna í Viðauka I við þessa skýrslu.

##### 4.2.3.2. Sjálfbærni viðmið fyrir beit hrossa

Viðmið eru einnig til um það hvað teljist sjálfbær hrossabætur. Þessi viðmið er að finna í Viðauka II við þessa skýrslu. Þau eru hinsvegar ekki tengd neinu stuðningskerfi, ólíkt því sem er í sauðfjárræktinni, og því ólík í allri framkvæmd. Þau hafa verið birt í skýrslunni Hrossahagar<sup>11</sup>, en eru ekki að finna í neinni reglugerð. Hins vegar er starfrækt gæðastýringarverkefni í hrossarækt í samstarfi Landgræðslunnar, MAST og Félags Hrossabænda, sem vinnur með landnýtingarmál.

### 4.3 Þróun búskaparháttar og landnotkunar á Íslandi

#### 4.3.1 Þróun búskaparháttar

Landnotkun vegna sauðfjárræktar hefur breyst verulega í gegnum árin. Fyrr á öldum var vetrararbeit algengt og fénaði beitt jafn mikið og unnt var enda hefur það verið nauðsynlegur fylgifiskur þess að komast af í harðbýlu landi á tímum sjálfsþurftar. Um 1960 var enn sú regla almenn um landið að fé færi sjálft á afrétt um leið og snjóá leysti<sup>12</sup>, sum staðar var rekið á fjall þegar auðnaðist, t.d. var venjan að reka á fjall í byrjun apríl í Fljótshlíð<sup>13</sup>. Þetta mun hafa breyst í kringum 1970 en þá var farið að halda fé heima fram yfir sauðburð. Eftir að þetta fyrirkomulag komst á var algengt að fé væri rekið á fjall um miðjan júní. 1979 var talið að vetrararbeit sé töluvert eða mikið notuð í rúmlega 10% sveitarfélaga (Ólafur Dýrmondsson, 1979, Freyr). Í dag er vetrararbeit sauðfjár sama sem aflögð en víðast er nú sett á fjall á bilinu 20. júní-15.júlí, þá er einnig sumsstaðar frekari takmörk á það hve ört

<sup>11</sup> Borgþór Magnússon, Ásrún Elmarsdóttir og Björn H. Barkarson, 1997. Hrossahagar. Aðferð til að meta ástand lands. Rannsóknastofnun landbúnaðarins og Landgræðsla ríkisins. 37 bls.

<sup>12</sup> Valur Oddsteinsson, munnleg heimild

<sup>13</sup> Jens Jóhannsson, munnleg heimild



fé er sleppt á fjall. Samkvæmt úttekt landnýtingarráðunautar Bændasamtakanna frá 1977<sup>14</sup> var um 130.000 fjár beitt á 23 afrétti á miðhálandinu. Rannsókn Björns Barkarsson frá 1999<sup>15</sup> sýndi að talan fyrir þessa sömu afrétti hafði þá lækkað um helming. Líklegt er talið að þessi tala hafi lækkað enn í takt við fækkun fjár, en nú vinnur Hagstofa Íslands að nýju stöðumati í samvinnu við Landgræðslu ríkisins og landnýtingarráðunaut Bændasamtaka Íslands..

Búskaparhættir á Íslandi hafa breyst mikið í seinni tíð. Sauðfé hefur fækkað (mynd 1). Hins vegar hefur beit stórgripa, aðallega hrossa (mynd 2), aukist svæðisbundið sem veldur því að fylgjast þarf sérstaklega með þeim svæðum. Beit nautgripa er hins vegar oftast vel skipulögð, þó vitað sé um undantekningar. Þurrheyskapur hefur dregist mikið saman en vothey, einkum rúlluhey, er orðið ríkjandi. Kornrækt er orðin fastur liður í búskap margra bænda (mynd 3) og nytjajurtir sem ekki hefur verið hægt að rækta hér á landi áður eru nú að ryðja sér til rúms, ekki síst vegna loftslagshlýnunar sem þegar gætir. Nefna má ræktun á vallarrýgresi og vetrarepju. Í stað sífelldrar nýræktunar og vaxandi túnstærðar hafa bændur að mestu hætt framræslu lands (mynd 4) og snúið sér meira að endurræktun túna, oft í tengslum við kornrækt, og leggja meiri áherslu á gæði en magn fóðurs. Garðyrkja og skógrækt eru í hröðum vexti (mynd 5). Margir bændur hafa snúið sér að ferðamennsku (mynd 6) og selja margs konar vörur og þjónustu í tengslum við hana. Tæknivæðingin hefur aukist gríðarlega, bæði innandyra og á velli. Nefna má mjaltþjóna innandyra og rúlluverkun utandyra. Samfara tæknibyltingunni hefur fólki við landbúnað fækkað og samvinna aukist, til dæmis sem verktakavinna við heyskap og jarðvinnslu. Af framansögðu er ljóst að þessar miklu búháttabreytingar hafa leitt til aukinnar fjölbreytni í búskap. Landbúnaður á Íslandi mundi að mestu flokkast sem hefðbundinn landbúnaður, en í sauðfjárrækt er stefnt að vistvænni ræktun með gæðastýringu og eru það meðal annars viðbrögð við kröfum neytenda um rekjanleika og sjálfbærni. Lítil aukning hefur hins vegar orðið í lífrænni ræktun. Flatarmál friðlýstra svæða á landinu hefur aukist (mynd 7).

Starfshópurinn telur, í ljósi þessara breytinga og þeirra tækifæra sem víða liggja til verðmætasköpunar sem byggja á landnotkun, mikla þörf á heildstæðri vinnu við skipulag landnotkunar í landinu og skilgreiningu á því hvað teljist sjálfbær landnýting. Það er staðreynd að land er takmörkuð auðlind. Árekstrar fara vaxandi milli mismunandi landnotkunar og er mikilvægt að tekið sé heildstætt á þessum málum.

---

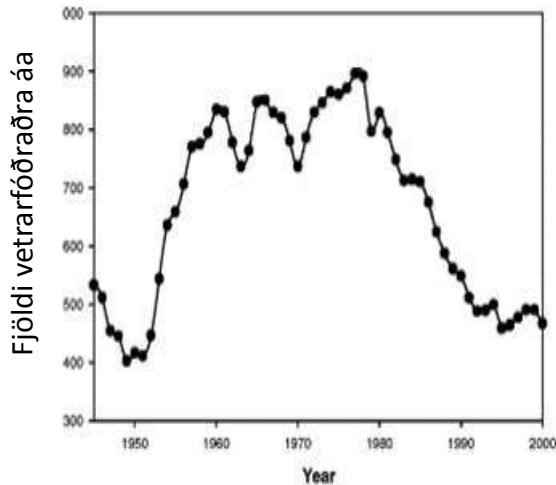
<sup>14</sup> Ólafur Dýrmunsson, 1978 (Könnun á skiptingu sauðfjár og hrossa á milli heimalanda og afrétta). Freyr 74.árg. 19.tbl., bls. 691-694.

<sup>15</sup> Björn Barkasson, 1999. Nýting afrétta á hálandi Íslands. Ráðunautafundur bls 67-73.

#### 4.3.2 Þróun landnotkunar undanfarin ár – ýmsar tölulegar staðreyndir

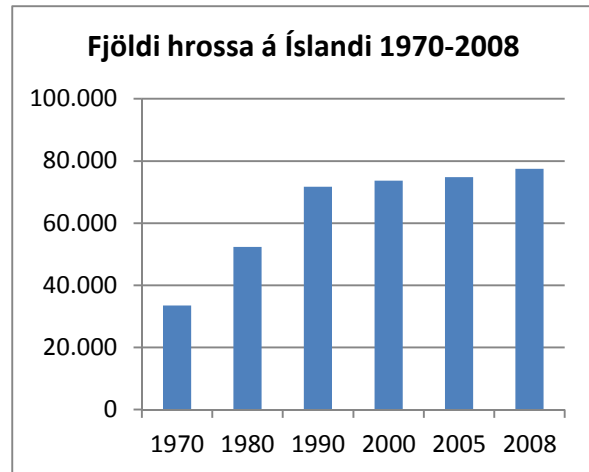
Á undanförunum áratugum hefur orðið mikil þróun og breyting á landnotkun í landinu sbr umræðu í kaflanum hér að undan. Þessar breytingar eru að nokkru leyti raktar í meðfylgjandi súlu/línuritum.

**Mynd 1. Þróun sauðfjárfjöldna 1945-2000**



Heimild: Arnalds and Barkarson 2003.

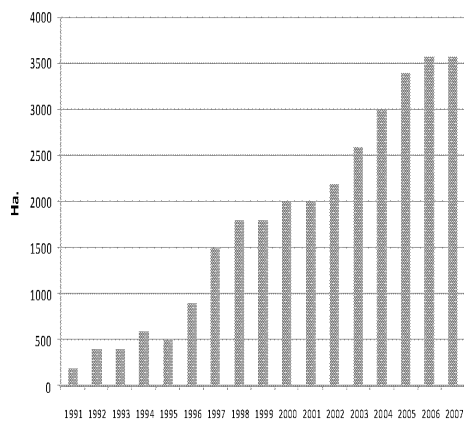
**Mynd 2. Þróun fjölda hrossa**



Heimild: Hagtölur landbúnaðarins 2010.

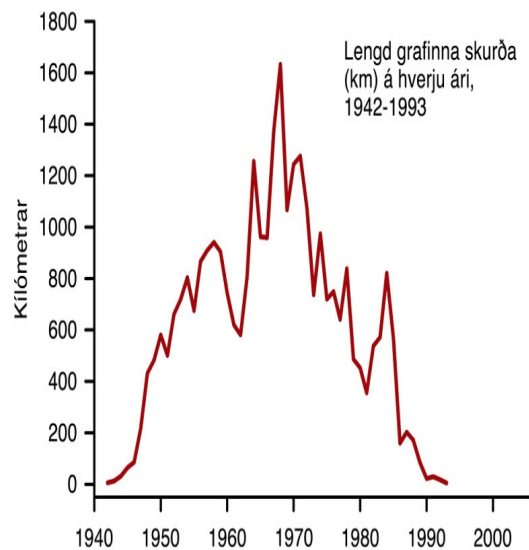
**Mynd 3. Þróun kornræktar**

Mikill vöxtur hefur verið í kornrækt á Íslandi á síðustu árum og heildarstærð kornakra hefur aukist jafnt og þétt.



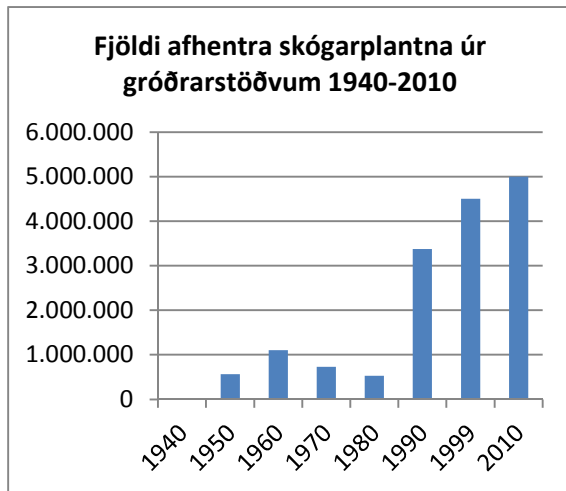
Mynd 1: Þróun á heildarstærð kornakra á Íslandi<sup>2</sup>

**Mynd 4. Þróun framræslu lands**



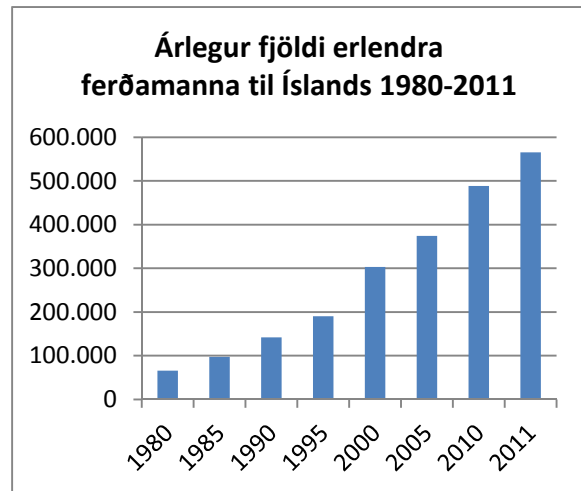
Heimild: Kornrækt á Ísland, tækifæri til framtíðar 2009. Heimild: Skýrsla votlendisnefndar 2006.

Mynd 5 Þróun skógræktar



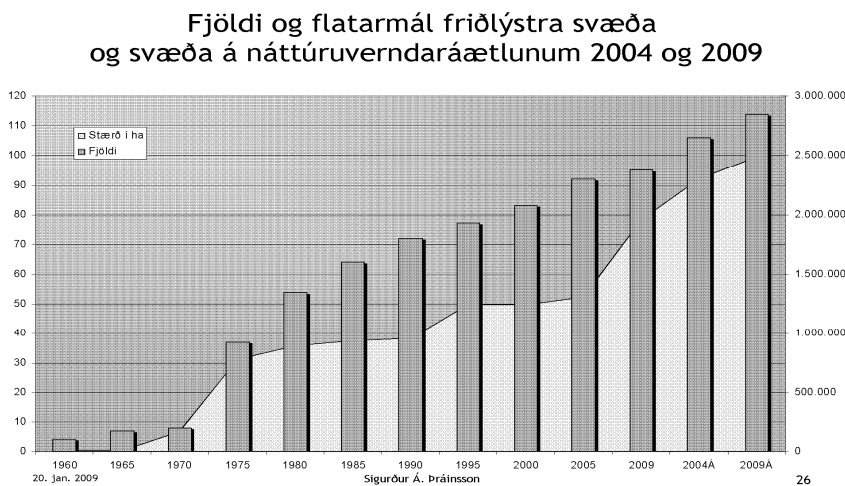
Heimild: Ársrit Skógræktarfélag Íslands.

Mynd 6 Þróun komu erlendra ferðamanna



Heimild: Vefur Ferðamálastofu.

Mynd 7 Þróun náttúruverndarsvæða



Heimild: Umhverfissráðnefnið, Sigurður Á Þráinsson

#### 4.4 Lagaumhverfi

Lög og reglur um búfjárbætur og sjálfbærni hennar eru á forræði tveggja ráðuneyta, UAR og ANR. Ákvæði þessa málaflokks eru í mörgum lögum sem starfshópurinn telur mikilvægt að séu samræmd. Jafnframt er mikilvægt að verkaskipting milli ráðuneytanna UAR og ANR á þessu sviði sé skýr.

Starfshópnum hefur verið bent á ýmis atriði sem þarfnið endurskoðunar m.a. vegna breytinga á landnýtingu eins og rakið var í kaflanum hér að undan. Það eru m.a. atriðið tengd ítölugerð, möguleikum þess að taka á landníðslu, hlutverk sveitarstjórna osfrv.

Sakir hins knappa tíma sem starfshópnum var ætlaður hefur hann ekki haft möguleika á nánari greiningu þessara lögræðilegu viðfangsefna. Starfshópurinn telur hins vegar að það sé afar mikilvægt að þetta sé yfirfarið og samræmt og leggur því til við UAR og ANR að ráðuneytin skipi strax starfshóp til að yfirfara og samræma þá lagabálka sem málið varðar.

## 4.5 Skipulag búfjárbeitar

**Síðara meginmarkmið** starfshópsins er að benda á leiðir til samræmingar búfjárbeitar og annarrar landnýtingar. Nú eru í landinu um 475.000 vetrarfóðraðar kindur og um 80.000 þús hross.

Lagalegur grundvöllur beitarstjórnunar hvílir að mestu á afréttarlögum (nr. 6 frá 1986), búfjárhaldslögum (nr. 103 frá 2002) og á búvörulögum (nr. 99 frá 1993), ásamt lögum um landgræðslu (frá 1965).

Samkvæmt afréttarlögum fara sveitarstjórnir og fjallskilanefndir með stjórn beitar mála. Lög um búfjárhald kveða á um að lausaganga búfjár í landinu er leyfð. Sveitarstjórnir hafa heimild til að banna lausagöngu, ýmist á afmörkuðum svæðum eða í sveitarfélaginu í heild. Slíkar samþykktir um búfjárhald eru algengar og er t.d. almenna reglan sú að lausaganga búfjár sé bönnuð í þéttbýli, þá hafa mörg sveitarfélög sett bann við lausagöngu á ákveðnum vegsvæðum ýmist alls búfjár eða stórgripa. Fáein sveitarfélög hafa samþykkt bann við lausagöngu alls búfjár á stærri svæðum s.s. í landnámi Ingólfs og í Húnaþingi Vestra og hefur það yfirleitt verið útfært með samningum við hlutaðeigandi aðila. Þetta vald liggur því hjá sveitarstjórnnum í dag.

Því hefur framkvæmd orðið sú að þeir sem ábyrgir eru fyrir annarri landnotkun girða sig af, en síðan eru ákvæði í girðingarlögum sem taka á hlutdeild í kostnaði ef við á.

Vegna þess að eigendur búfjár bera ekki ábyrgð á því er fé þeirra gengur á landi annarra er víða uppi ágreiningur milli eigenda búfjár og annarrar landnýtingar sem mikilvægt er að unnið sé með og leitað sé lausna á.

Nefndin telur að best sé að samræma búfjárbeita annarri landnýtingu svæðisbundið. Aðstæður og hagsmunir eru ólíkir milli svæða á landinu. Starfshópurinn telur því mikilvægt að sveitarstjórnir endurskoði og uppfæra búfjár samþykktir, þar sem slíkur ágreiningur er uppi til að vinna að sáttum og samræmingu við aðra landnotkun.

Mikill munur er jafnframt á ástandi lands og aðstæðum til búfjárbeitar milli svæða. Gróður og jarðvegur á svonefndu gosbelti er í mun verra ástandi en víðast annars staðar, svo sem á norðvestanverðu landinu þar sem víða eru svæði sem væntanlega gætu borið meiri beit en þar er nú.

Starfshópurinn vill sérstaklega benda á þetta í því samhengi að komi til þess að framleiðsla búfjárafurða aukist á næstu misserum, sé mikilvægt að tekið verði tillit til gæða landsins og þeirri aukningu beint á þau svæði sem best þola aukið beitarálag.

Að síðustu telur starfshópurinn mikilvægt að stjórnvöld hefjist handa við gerð leiðbeinandi rammaáætlunar um skipulag landnotkunar og sjálfbæra landnýtingu. Slík áætlun gæti haft til fyrirmyndar sk. rammaáætlun um nýtingu orkukosta, og miðað við að draga fram ástand og getu mismunandi landgerða og lagt til leiðbeinandi reglur um ráðstöfun þess. Mikilvægt er að þetta sé unnið til leiðbeiningar fyrir skipulagsgerð sveitarfélaga.

## 4.6 Girðingar og skipulag þeirra

Girðingar eru helsta leiðin til að stjórna búfjárbeita. Þær eru reistar af ýmsum aðilum bæði einstökum landeigendum og opinberum aðilum. Kostnaður við uppsetningu og viðhald girðinga opinberra stofnana fyrir árið 2010 var tekinn saman að Landgræðslu ríkisins og er hér í meðfylgjandi töflu. Vert

er að hafa í huga að tölurnar eru fyrir árið 2010. Sumar stofnanirnar nefndu að verulega hefði dregið úr girðingaframkvæmdum eftir hrun

**Tafla I. Girðingakostnaður opinberra stofnana árið 2010**

| Opinber aðili                | Nýgirðingar    | Viðhald        | Smölun       | Förgun/ fjarlæging á girðingum | Samtals        |
|------------------------------|----------------|----------------|--------------|--------------------------------|----------------|
| Héraðs- og Austurlandsskógar | 5.900          | 5.200          |              |                                | 11.100         |
| Isavia ohf                   |                | 3.600          |              |                                | 3.600          |
| Landgræðsla ríkisins         | 10.500         | 15.300         | 1.200        | 2.250                          | 29.250         |
| Landgræðsla ríkisins*        | 13.500         | 5.000          |              |                                | 18.500         |
| Matvælastofnun               | 900            | 14.000         |              | 300                            | 15.200         |
| Norðurlandsskógar            | 15.000         | 3.100          |              |                                | 18.100         |
| Skjólsskógar                 | 2.200          | 800            | 870          |                                | 3.870          |
| Skógrækt ríkisins            |                | 4.000          | 233          |                                | 4.233          |
| Suðurlandsskógar             | 5.000          |                |              |                                | 5.000          |
| Umhverfisstofnun             |                | 25.000         |              |                                | 25.000         |
| Vatnajökulsþjóðgarður        |                | 600            |              |                                | 600            |
| Vesturlandsskógar            | 3.200          | 1.300          |              |                                | 4.500          |
| Vegagerðin                   | 214.400        | 59.800         |              |                                | 274.200        |
| <b>Samtals (í þús.kr)</b>    | <b>270.600</b> | <b>112.725</b> | <b>2.303</b> | <b>2.550</b>                   | <b>388.178</b> |

\* Nýgirðingar og endurnýjun v/eldgoss í Eyjafjallajökli 2010

Þessu til viðbótar er kostnaður sveitarfélaga við girðingar sem er sömuleiðis verulegur. Samtals er því væntanlegur árlegur kostnaður ríkis og sveitarfélaga við nýgirðingar og viðhald þeirra eldri af stærðargráðunni ½ milljarður. Þá er ótalin kostnaður einstaklinga víðsvegar um land. Þetta eru verulegir fjármunir. Flestir eru sammála því að girðingar eru lýti í landslagi og ákjósanlegt að þær séu í lágmarki. Starfshópurinn leggur því til að það verði skoðað á skipulegan hátt hvort ekki megi ná hagræðingu í þessum girðingarmálum opinberra aðila með það að markmiði að lækka kostnað, samnýta girðingar, nýta hugsanlega betur náttúrulegar varnarlinur ss. ár og svo fjarlægja girðingar eins og kostur er þar sem þeirra er ekki þörf lengur eða þær eru ónýtar.

#### 4.7 Gæðastýring í sauðfjárrækt

Gæðastýring í sauðfjárrækt var tekin upp árið 2000 með samningi á milli bænda og stjórnvalda. Markmið gæðastýringar voru þau helst að bæta búgreinina, styrkja afkomu sauðfjársævaða og tryggja markaðinum öruggari vörur.

Reglugerð nr. 175/2003 um gæðastýrða sauðfjárframleiðslu tók gildi 7. mars 2003 og gildi til 31. des. 2007. Þá tók við endurskoðuð reglugerð nr. 10/2008 og gildir hún til 31. des. 2013. Reglugerð um gæðastýringu í sauðfjárrækt er sett með heimild í lögum nr. 99/1993 um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum.

2. grein reglugerðarinnar fjallar um stjórnsýslu gæðastýringarinnar og er á þessa leið: „Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra (nú atvinnuvega- og nýsköpunarráðherra) hefur yfirstjórn mála samkvæmt þessari reglugerð. Matvælastofnun fer með framkvæmd gæðastýrðrar sauðfjárframleiðslu. Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra er heimilt að gera samninga við eftirlitsaðila (ríkisstofnanir

og/eða einkaaðila) um eftirlit og úttekt á landi sem nýtt er við gæðastýrða sauðfjárframleiðslu. Matvælastofnun er heimilt að annast öll þau verkefni sem lögð eru til þessa eftirlitsaðila“.

Í 12. grein reglugerðarinnar segir að landnýting framleiðenda skuli vera sjálfbær á öllu því landi sem hann nýtir. Þar segir enn fremur: *“Framleiðandi skal ekki nýta auðnir og rofsvæði nema þá aðeins að í gildi sé landbótaáætlun, sem hefur það að markmiði að koma í veg fyrir beit á slíkum svæðum og/eða að þau verði gerð beitarhæf með landbótum sbr. viðmiðunarreglur í viðauka I.”*

Staða mála er nú sú að 71% sauðfjorbænda hafa fengið framleiðslu sína samþykkt sem gæðastýrða. Í gæðastýringu felst að þeir sem taka þátt í henni vinna eftir ákveðnum aðferðum við framleiðsluna. Þessi 71% búanna standa hins vegar fyrir 91% af sauðfjárframleiðslunni í landinu. Þau bú sem standa utan gæðastýringar eru því flest mjög lítil.

Í gæðastýringu í sauðfjarrækt felast meðal annars kröfur um aðbúnað og umhverfi sauðfjár, skýrsluhald, jarðrækt, fóðrun, heilsufar, lyfjanotkun, afurðir, landnýtingu og fleira.

Einn af stærstu þáttum gæðastýringarinnar eru reglur um landnotkun þannig að ekki er heimilt að nýta land til sauðfjarræktar nema landið þoli það samkvæmt viðmiðum sem sett eru í reglugerð nr. 10 frá 2008 og fjallað er um sérstaklega fyrir í greinargerðinni. Þetta gildir bæði um þau lönd sem bændur eiga eða ráða sjálfir og líka um sameiginleg lönd eins og afrétti. Sé landið ekki í nægilega góðu ástandi verður að gera tímasetta og skilgreinda landbótaáætlun um úrbætur. Í ljósi þess hve stór hluti kindakjötsframleiðslu fellur undir skilyrði gæðastýringar má segja að vel hafi tekist til við að ramma inn landnýtingu sauðfjarræktarinnar.

Samkvæmt samantekt frá því í febrúar 2008 stóðust 90% þátttakenda í gæðastýringu í sauðfjarrækt mat Landgræðslunnar á landnotkun án athugasemda. 9,7% í viðbót höfðu gert landbótaáætlun en 0,3% stóðust ekki kröfurnar. Mikið starf er unnið við uppgræðslu samkvæmt landbótaáætlunum víða um land. Engu að síður er ljóst að þörf er á meiri og virkari eftirfylgni.

Þátttakan (91% af framleiðslunni) sýnir að gæðastýringin er orðin afar almenn meðal bænda. Nær allir (97,7%) sem sækja um að komast í gæðastýrða framleiðslu hafa nú fengið viðurkenningu um sjálfbæra beit.

Starfshópurinn telur að gæðastýring í sauðfjarrækt sé gott tæki til að stuðla að sjálfbærri landnýtingu. Það fyrirkomulag þarf að halda áfram að byggja upp og þróa. Starfshópurinn leggur því til að árangur landnýtingar- og landbótaáætlana gæðastýringar verði metinn m.a. hvaða árangur hefur náðst og hvort kröfur séu of vægar, nú þegar veruleg reynsla er komin á það fyrirkomulag. Einnig leggur starfshópurinn til gæðastýrðar afurðir verði sérmerktar í smásölu, þannig að neytendur geti verið vissir um að þeir kaupi sjálfbærar afurðir.

#### **4.8 Aðrir mikilvægir áhrifabættir á gróður- og jarðvegsauðlindir**

Margir aðrir áhrifabættir skipta máli varðandi ástand jarðvegs- og gróðuruðlinda landsins en þeir sem nefndinni var falið að skoða. Starfshópurinn vill samt benda á ýmis atriði ss. beit villtra fugla sérstaklega gæsa og álfra og svo hreindýra þegar fjallað er um gróður- og jarðvegsauðlindir. Hreindýrum hefur fjölgað um þriðjung frá 1990 skv. upplýsingum frá Náttúrustofu Austurlands og dreifing þeirra er meiri en áður, og álfum og gæsum hefur fjölgað verulega þar af álfum um 70% frá 1986 skv vef umhverfis- og auðlindaráðuneytis. Einnig hefur stóraukin ferðamennska og umferð um

landið vaxandi áhrif sem mikilvægt er að unnið sé með og stýrt.

Jafnframt eru loftslagsbreytingar mikilvægur áhrifaþáttur varðandi ástand gróðurs í landinu. Undanfarin ár hafa verið hlý og hagstæð á heildina litið. Hins vegar er veðurfar orðið óstöðugra þannig að öfgar í veðri verða algengari, svo sem köld vor á NA landi og óvenjulega miklir þurrkar undanfarin sumur sýna.

Starfshópurinn leggur áherslu á að þessa áhrifaþætti þurfi að vinna með og taka tillit til við ákvarðanir um stjórn búfjárbeitar með viðmið um sjálfbærni að leiðarljósi.

## 5 TILLÖGUR NEFNDARINNAR

Með meginmarkmiðin tvö að leiðarljósi, þ.e. 1) að vinna að sjálfbærni búfjárbeitar og 2) að bæta skipulag búfjárbeitar og annarrar landnýtingar, gerir starfshópurinn eftirfarandi sjö tillögur. Starfshópurinn leggur áherslu á að ábyrgð og verkstjórn við eftirfylgni tillagnanna verð formfest í ráðuneytunum.

### 1.1 Komið verði á símatkerfi til vöktunar á ástandi gróður- og jarðvegsauðlinda

Til þess að treysta grunn ráðgjafar um sjálfbæra landnýtingu, ekki síst í landnýtingaráætlunum gæðastýringar, leggur starfshópurinn til að sett verði upp vöktunarkerfi á ástandi jarðvegs- og gróðuruðlinda landsins. Fyrst verði það sett upp fyrir afrétti og önnur sameiginleg beitolönd, en síðar leitast við að víkka það kerfi út yfir landið allt. Þetta vöktunarkerfi má þróa út frá núverandi þekkingu.

Starfshópurinn leggur því til að:

- Ráðuneytin beiti sér fyrir því að sett verði upp vöktunarkerfi fyrir nýtingu gróður- og jarðvegsauðlinda, einkonar símatkerfi á ástandi og þróun þessara auðlinda á þeim þekkingargrunni sem til er.

### 1.2 Efling gæðastýringar sem stjórnækis við sjálfbæra landnýtingu

Gæðastýring í framleiðslu sauðfjárafurða er að mati starfshópsins góður vettvangur til að vinna að markmiðum um sjálfbæra landnýtingu. Mikilvægt er að sú vinna fái að þróast áfram. Hins vegar þarf að gera neytendum kleift að velja þessa vöru og leggur hópurinn því til að þessar vörur verði merktar sérstaklega.

Starfshópurinn leggur því til að:

- Tryggt verði að landnýting verði áfram snar þáttur gæðastýringar í sauðfjárrækt.
- Að árangur landnýtingar- og landbótaáætlana gæðastýringar verði metinn m.a. hvort kröfur séu of vægar, nú þegar veruleg reynsla er komin á það fyrirkomulag.
- Unnið verði að merkingu þeirra afurða sem eru gæðavottaðar.

### 1.3 Sjálfbærni viðmið fyrir búfjárbætur

Núverandi sjálfbærni viðmið fyrir nýtingu gróður- og jarðvegsauðlinda til beitar voru sett í reglugerð, við lög um framleiðslu búfjárafurða, árið 2008 en þá fór fram endurskoðun á viðmiðum frá árinu 2003. Núverandi viðmið eru í viðauka I í reglugerð nr.10/2008. Eðlilegt er að unnið sé áfram með þessi viðmið og endurskoðun fari fram eftir því sem þörf þykir með hliðsjón af reynslu og eftir því sem bætist við faglega þekkingu á viðfangsefninu.

**Starfshópurinn leggur því til að:**

- **Sjálfbærni viðmið gæðastýringarinnar um landnýtingu verði skoðuð og hugsanlega endurskoðuð í ljósi reynslunnar undanfarin ár í samstarfi ráðuneytanna tveggja og viðkomandi hagsmunaaðila.**

### 1.4 Samræming skipulags og framkvæmda við girðingar á vegum hins opinbera

Fjöldamargir opinberir aðilar koma að uppsetningu og viðhaldi girðinga, en hlutverk allra girðinga er að stjórna búfjárbætur, friða vegsvæði eða hindra útbreiðslu sjúkdóma. Girðingar eru nú verkefni á vegum þriggja ráðuneyta, þ.e. UAR, ANR og INR. Árið 2010 nam kostnaður þessara ráðuneyta a.m.k. um 400 milljónum. Þessu til viðbótar er síðan kostnaður sveitarfélaganna, einstaklinga og margra áhugamannafélaga um landbætur.

**Starfshópurinn leggur því til að:**

- **Settur verði upp vinnuhópur fulltrúa ráðuneytanna þriggja, auk Sambands íslenskra sveitarfélaga og Bændasamtakanna og hugsanlega fleiri aðila, til að vinna að samræmingu girðingarmála hins opinbera.**

### 1.5 Unnið verði svæðisbundið að beitarstjórnun og öðru skipulagi landnotkunar

Ágangur búfjár á land annarra í óleyfi veldur víða verulegum ágreiningi og tjóni. Starfshópurinn telur erfitt að sjá í hendi eina heildarlausn á mismunandi viðhorfum til landnýtingar í landinu. Hins vegar þarf að vinna með þau mál þar sem ágreiningur kemur upp á milli búfjáreiganda og þeirra sem kjósa að nýta landið með öðrum hætti eða vilja koma í veg fyrir búfjárbætur. Sveitarfélögin hafa ákveðið forræði í þessum málum hvað varðar bann við lausagöngu og svigrúm verður áfram að vera til að leita mismunandi lausna. Hins vegar þarf að þróa áfram það fyrirkomulag að hægt sé að leita svæðisbundinna lausna til að taka á þessu viðfangsefni og þeim deilum sem þetta fyrirkomulag veldur. Nokkur dæmi eru um slíkar svæðisbundnar aðgerðir til að stjórna búfjárbætur og samræma annarri landnotkun.

**Starfshópurinn leggur því til að:**

- **Lagt er til að skipaður verði vinnuhópur með fulltrúum SÍS, BÍ, LGR, SR, ANR og UAR og hugsanlega fleiri, til að fara yfir málið og taka saman þær lausnir sem nýttar hafa verið og aðrar þær tillögur sem nýst geta við úrlausn þessara mála.**



## 1.6 Löggjöf samræmd og uppfærð eftir þörfum

Samræma þarf hlutaðeigandi löggjöf milli ráðuneytanna eftir breytingar á fyrirkomulagi stjórnarráðsins. Mikilvægt er að hægt sé að taka á skýrum dæmum um ofbeitt, þar sem öll nýting beitilanda er ekki gæðastýrð.

Starfshópurinn leggur því til að:

- Ráðuneytin skipi vinnuhóp sem skuli yfirfara löggjöf á þessu sviði og skili formlegum tillögum til ráðuneytanna um samræmingu hennar.

## 1.7 Rammaáætlun um skipulag landnotkunar og sjálfbæra landnýtingu

Land er takmörkuð auðlind. Beitt er einungis ein gerð landnýtingar hér á landi. Afar mikil breyting hefur orðið á landnotkun á undanförunum áratugum ss. sauðfjárbætt, hross, túnrækt, kornrækt, olíurepja, skógrækt, endurheimt votlendis, náttúruvernd, ferðaþjónusta og vistheimt. Stjórnvöld þurfa að veita leiðsögn um ráðstöfun lands (landnotkun) og veita leiðbeiningar um sjálfbæra landnýtingu m.a. til ráðgjafar við aðalskipulagsgerð sveitarfélaga.

Starfshópurinn leggur því til að:

- UAR vinni tillögur í samstarfi við ANR, SÍS og helstu hagsmunaaðila, hvernig hægt væri að standa að gerð slíkrar leiðbeinandi rammaáætlunar um skipulag landnotkunar og sjálfbærrar landnýtingar, sem væntanlega yrði stórt langtímaverkefni.

## 6 VIÐAUKI I. Sjálfbærni viðmið vegna sauðfjárbeitar

Viðauki I við reglugerð nr 17/2008: Viðmiðunarreglur um mat á ástandi lands og landnýtingu.

### 1. tafla. Kvarði fyrir ástand lands. Miðað við jarðvegsrof, gróðurflokka og ástands-flokka.

| Einkunn, ástand       | Jarðvegsrof                 | Ástand gróðurs – lýsing   |
|-----------------------|-----------------------------|---|
| <b>A Ágætt – Gott</b> | Ekkert rof<br>Lítið rof     | Ágætt – heil, oftast uppskerumikil þekja<br>Gott – heil gróðurþekja, lítið um rofdíla. Mikið af góðum beitartegundum í sverði.  |
| <b>B Viðunandi</b>    | Lítið eða nokkurt rof       | Talsvert af góðum beitarplöntum í sverði. Lítið um rofdíla í þekju.   |
| <b>C Rýrt</b>         | Nokkurt rof                 | Lítið um góðar beitartegundir eða lélegar beitartegundir eða beitarfælnar plöntur ráðandi. Eða allmikið um rofdíla.   |
| <b>D Slæmt</b>        | Talsvert rof                | Ofnýtt land eða mikið um rofdíla í gróðurþekju. Rofsvæði og auðnir.   |
| <b>E Mjög slæmt</b>   | Mikið rof<br>Mjög mikið rof | Ekki beitarhæft. Mjög rýrt gróðurfar, lélegar beitarplöntur eða beitarfælnar plöntur ríkjandi, og jafnmikið rof og skv. D eða meira í sverði. Landýrnun ráðandi ferli. Sandauðnir og mellönd. |

Land er flokkað í 10 gróðurflokka. Þeir eru ræktað land, kjarr- og skóglendi, graslendi, votlendi, hálfdeigja, ríkt mólendi, rýrt mólendi, mosavaxið land, hálfgróið land og lítt gróið land, auðnir. Hver þessara flokka fær gróðureinkunn sem þó getur breyst við nánari skoðun á landinu, sbr. 2. töflu. Hlutfall lands með hverja einkunn er síðan reiknað út fyrir hvert bú. Land sem ekki er nýtt til beitar er undanskilið í útreikningum.

### 2. tafla. Einkunnir fyrir gróðurflokka.

| Gróðurflokkur            | Gróðureinkunn |   |   |   |   |
|--------------------------|---------------|---|---|---|---|
|                          | A             | B | C | D | E |
| Votlendi                 | X             | - | - | 0 | 0 |
| Hálfdeigja               | X             | - | - | - | 0 |
| Kjarrgróður og skóglendi | X             | - | - | - | 0 |
| Ræktað land              | X             | - | - | 0 | 0 |
| Graslendi / blómlendi    | -             | X | - | - | - |

|                          |   |   |   |   |   |
|--------------------------|---|---|---|---|---|
| Ríkt mólendi             | - | X | - | - | o |
| Rýrt mólendi             | - | - | X | - | - |
| Mosavaxið land           | o | - | X | - | - |
| Hálfgróið land           | o | - | - | X | - |
| Lítið gróið land, auðnir | o | o | - | - | X |

Til að nýting beitilands fái staðfestingu án frekari skoðunar þarf það að lenda ofan viðmiðunarmarka miðað við fyrirbyggjandi gögn um stærð gróðurlendis og gerð þess, gróður-far og framleiðni. Viðmiðunarmörk byggjast á ástandi lands m.t.t. ástandseinkunnar. Einnig er stuðst við önnur fyrirbyggjandi gögn um ástand og nýtingu landsins. Sé landið undir viðmiðunarmörkum þarf að skoða það frekar m.t.t. stýriþátta og hugsanlegra landbóta.

### 3. tafla. Viðmiðunarmörk fyrir ástand heimalanda og upprekstrarheimalanda.

|  | Lokaeinkunn E<br>Rof og ástand<br>gróðurs | D+E<br>Rof og ástand<br>gróðurs | Lítið gróið land,<br>auðnir |
|--|---|---------------------------------|-----------------------------|
| Staðfest með eða án skoðunar   | <5%                                       | <33%                            | <10%                        |
| Frekari skoðun – landbóta þörf eða staðfesting án skilyrða   | 5-15%<br>hámark 15 ha                     | 33-66%<br>hámark 40 ha          | 10-20%                      |
| Landbótaáætlun nauðsynleg eða friðun í lok aðlögunartíma (afréttur ekki hæfur til sauðfjárbeitar). | >15%                                      | >66%                            | >20%                        |

#### Afréttir

Ástand afrétta er metið með hliðsjón af útbreiðslu og ástandi gróðurs, jarðvegsrofi og hlutfalli auðna. Þar sem ástand beitilands á afrétti telst neðan ásættanlegra viðmiðunarmarka skal liggja fyrir áætlun um landbætur.

Afréttir sem þurfa frekari skoðunar við skulu skoðaðir af Matvælastofnun eða eftirlitsaðila og nýtingaraðilum m.t.t. nauðsynlegra úrbóta. Þá skal gætt að stýriþáttum s.s. vísitögundum beitarplantna, hæð yfir sjávarmáli, halla lands, annarri landnýtingu o.fl. sem getur haft áhrif á niðurstöðu. Þar sem þörf er á úrbótum verður að gera landbótaáætlun og vinna eftir henni.

### 4. tafla. Viðmiðunarmörk fyrir ástand beitilands á afréttum.

|  | Lokaeinkunn E<br>Rof og ástand<br>gróðurs | Lokaeinkunn D+E<br>Rof og ástand gróðurs | Auðnir |
|--|---|--|--------|
| Staðfesting með eða án skoðunar  | <5%                                       | <50%                                     | <33%   |
| Frekari skoðun – landbóta þörf eða staðfesting án skilyrða   | 5-15%                                     | 50-66%                                   | 33-75% |
| Landbótaáætlun nauðsynleg eða friðun í lok aðlögunartíma (afréttur ekki hæfur til sauðfjárbeitar). | >15%                                      | >66%                                     | >75%   |

## 7 VIÐAUKI II. Sjálfbærniðmið vegna hrossaabeitar

5. tafla. Sjálfbærniðmið fyrir beit hrossa<sup>16</sup>

| Flokkur  | Ástand                | Einkenni  | Aðgerðir  |
|----------|-----------------------|---|---|
| <u>0</u> | Ágætt                 | <p><a href="#">Rofdílar</a> eru nær engir (0–2% þekja).<br/> <a href="#">Þúfur</a> eru vart merkjanlegar.<br/> Lítill eða engin ummerki <a href="#">beitar</a>, (<a href="#">svarðhæð</a> ~20–50 cm).<br/> <a href="#">Land er loðið</a>.<br/> <a href="#">Sina</a> er mikil í sverði.<br/> <a href="#">Uppskera</a> er mikil (gróðurnýting &lt; 10%).</p>  |   |
| <u>1</u> | Gott                  | <p><a href="#">Rofdílar</a> eru hverfandi litlir (&lt; 5% þekja).<br/> <a href="#">Þúfur</a> eru vart merkjanlegar.<br/> <a href="#">Gróður er rjóðurbittinn og toppóttur</a>, (<a href="#">svarðhæð</a> minnst 15 cm).<br/> <a href="#">Puntur</a> er áberandi að hausti.<br/> <a href="#">Sina</a> er talsverð í sverði.<br/> <a href="#">Uppskera</a> er talsvert mikil (gróðurnýting &lt; 40%).</p> | Engar sérstakar                                     |
| <u>2</u> | Sæmilegt              | <p><a href="#">Rofdílar</a> eru hverfandi litlir (&lt; 5% þekja).<br/> <a href="#">Þúfur</a> eru nokkuð áberandi.<br/> Gróður er jafnbitinn, (<a href="#">svarðhæð</a> ~ 10–20 cm).<br/> <a href="#">Puntur</a> er nokkur að hausti.<br/> <a href="#">Sina</a> sést í sverði.<br/> <a href="#">Uppskera</a> er nokkur (gróðurnýting 40–60%).</p>  | Aðgátar þörf, t.d. í köldum árum.                   |
| <u>3</u> | Slæmt                 | <p><a href="#">Rofdílar</a> eru merkjanlegir (~5–10% þekja).<br/> <a href="#">Þúfur</a> eru áberandi.<br/> Gróður er snöggur og jafnbitinn, (<a href="#">svarðhæð</a> ~ 5–15 cm).<br/> <a href="#">Puntur</a> er lítill að hausti.<br/> Land er nær <a href="#">sinulaust</a>.<br/> <a href="#">Uppskera</a> er lítill (gróðurnýting 60–80%).</p>   | Dregið úr beit.<br>Áburðargjöf                      |
| <u>4</u> | Mjög slæmt            | <p><a href="#">Rofdílar</a> eru nokkuð áberandi (~10% þekja).<br/> <a href="#">Þúfur</a> eru mjög áberandi.<br/> Gróður er mikið bitinn, (<a href="#">svarðhæð</a> &lt; 10 cm).<br/> <a href="#">Puntur</a> er lítill sem enginn að hausti.<br/> Land er <a href="#">sinulaust</a>.<br/> <a href="#">Uppskera</a> er lítill sem engin (gróðurnýting &gt; 80%).</p>                                      | Friðun.<br>Dregið verulega úr beit.<br>Áburðargjöf. |
| <u>5</u> | Land óhæft til beitar | <p><a href="#">Rofdílar</a> eru mjög áberandi (&gt; 10% þekja).<br/> <a href="#">Þúfur</a> eru mjög áberandi.<br/> Gróður er allur rótnagaður, (<a href="#">svarðhæð</a> ~ 5 cm).<br/> <a href="#">Puntur</a> sést ekki að hausti<br/> Land er <a href="#">sinulaust</a>.<br/> <a href="#">Uppskera</a> er lítill sem engin (gróðurnýting &gt; 80%).</p>  | Friðun.<br>Uppgræðsla þar sem við á.                |

<sup>16</sup> Hrosshagar. Aðferð til að meta ástand lands. Rannsóknastofnun landbúnaðarins og Landgræðsla ríkisins. 1997. 37 bls.