

TILLÖGUR AÐ INNTAKI NÝRRRA LAGA UM LANDGRÆÐSLU

**Greinargerð starfshóps til
umhverfisráðherra**



Júní 2012

Efnisyfirlit:

Inngangur	4
-----------------	---

I. LANDGRÆÐSLA Á ÍSLANDI – BAKGRUNNUR TILLÖGUGERÐAR

1	Landgræðsla sem viðfangsefni á Íslandi.....	6
1.1	Gróður og jarðvegseyðing	7
1.2	Stutt sögulegt yfirlit: Landgræðsla sem viðfangsefni stjórnvalda og þróun lagasetningar um landgræðslu	7
1.2.1	Lög nr. 6/1895, til að gera samþykktir um hindrun sandfoks og um sandgræðslu ...	8
1.2.2	Lög nr. 54/1907, um skógrækt og varnir gegn uppblæstri lands.....	8
1.2.3	Lög nr. 20/1914, um sandgræðslu	8
1.2.4	Lög nr. 45/1923, um sandgræðslu	8
1.2.5	Lög nr. 18/1941, um sandgræðslu og heftingu sandfoks.....	9
1.2.6	Núverandi lög - Lög nr. 17/1965, um landgræðslu	10
1.3	Landgræðsla ríkisins	11
2	Landgræðsla – ýmsir stefnumarkandi þættir	12
2.1	Stefnumótun stjórnvalda	12
2.2	Landgræðsluáætlun 2003-2014.....	12
2.3	Stefnumótun Landgræðslu ríkisins	13
2.4	Alþjóðlegir áhrifavaldar	13
2.4.1	Alþjóðlegir samningar og skuldbindingar.....	13
3	Forsendur endurskoðunar á lögum um landgræðslu	16
3.1	Mikilvægi nýrrar lagasetningar	16
3.2	Ný viðhorf varðandi mat á því hvað telst sjálfbær búfjárbætur	17
4	Ástand lands – grundvöllur markmiðssetningar í landgræðslu.....	19
5	Ýmsir þættir sem hafa áhrif á ástand lands	22
6	Mikilvæg sjónarmið til grundvallar tillagna til nýrra laga um landgræðslu	24

II. TILLÖGUR UM INNTAK NÝRRAR LAGA UM LANDGRÆÐSLU

7	Tilgangur og markmið landgræðslulaga	27
8	Hugtök og skilgreiningar.....	28
9	Stjórn landgræðslumála	30
9.1	Stofnun ríkisins á sviði landgræðslumála	30
9.2	Hlutverk sveitarstjórna	31
9.3	Þáttaka hagsmunaaðila og almennings	32
9.4	Hlutverk héraðsráðunauta búnaðarsambanda	32
9.5	Landgræðsluáætlanir.....	32
9.5.1	Landgræðsluáætlun.....	32
9.5.2	Aðalskipulög sveitarfélaga.....	33
9.5.3	Landshlutaáætlanir um landgræðslu	34

10	Viðfangsefni landgræðslu.....	35
10.1	Vernd og sjálfbær nýting gróður og jarðvegsauðlinda landsins	35
10.1.1	Gróður og jarðvegsvernd	35
10.1.2	Sjálfbær landnýting	35
10.1.3	Nýting afrétta og annarra sameiginlegra beutilanda	36
10.1.4	Jarðvegur og akuryrkja	36
10.1.5	Varnir gegn landbroti	37
10.2	Uppgræðsla og endurheimt vistkerfa	37
10.2.1	Uppgræðsla lands.....	38
10.2.2	Vistheimt	38
10.2.3	Votlendi og endurheimt þess	39
10.2.4	Viðbrögð við náttúruvá	39
10.3	Landgræðslusvæði hins opinbera	39
11	Heimildir og úrræði stjórnvalda, viðurlög o.fl.	40
11.1	Almennt.....	40
11.2	Fyrirmæli, samningar og skyldur.....	41
11.3	Þvingunarúrræði.	41
11.4	Eignarnám.	42
11.5	Kæruheimildir.	42
11.6	Refsingar.	43

III. ÖNNUR LÖG OG REGLUR TENGD LANDGRÆÐSLU

12	Tillögur og ábendingar nefndarinnar varðandi aðra löggjöf sem tengist landgræðslu.	44
12.1	Tillögur um breytingar á öðrum lögum.....	44
12.1.1	Lög um varnir gegn landbroti.	44
12.1.2	Lög um náttúruvernd.	44
12.1.3	Lög um afréttarmálefni, fjallskil o.fl.	45
12.1.4	Lög um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum.....	46
12.1.5	Lög um búfjárhald o.fl.	46
12.1.6	Jarðalög.	47
12.1.7	Girðingalög.	47
12.2	Ýmis lög sem tengjast landgræðslu.....	47

Inngangur

Skipun og verkefni nefndarinnar

Þann 18. apríl 2011 skipaði Svandís Svavarsdóttir, umhverfisráðherra, nefnd til að hefja undirbúning að endurskoðun laga um landgræðslu (nr.17 /1965). Í nefndina voru skipuð:

Daði Már Kristófersson, dósent við Háskóla Íslands, formaður

Sveinn Runólfsson, landgræðslustjóri

Ása Lovísa Aradóttir, prófessor við Landbúnaðarháskóla Íslands

Elín Heiða Valsdóttir, bóndi, Úthlíð, Skaftártungu

Steinunn Fjóra Sigurðardóttir, lögfræðingur í umhverfisráðuneyti

Jón Geir Pétursson, sérfræðingur í umhverfisráðuneyti

Andrésí Arnalds, fagmálastjóra Landgræðslu ríkisins, var falið að starfa með nefndinni.

Í skipunarbréfi nefndarinnar er tekið fram að ráðuneytið hefji hér með vinnu við endurskoðun laga um landgræðslu með það að markmiði að efla landgræðslustarfið í landinu og styrkja stöðu gróður- og jarvegsverndar. Jafnframt er tekið fram að heildarendurskoðun lagana sé mikilvæg þar sem aðstæður í samfélaginu séu í dag gjörbreyttar frá því að núgildandi lög voru sett fyrir næstum hálfri öld.

Verkefni nefndarinnar var skilgreint á eftirfarandi hátt í skipunarbréfi:

“Hlutverk nefndarinnar er að fara yfir núgildandi lög er varða málefni landgræðslu og framkvæmd þeirra, alþjóðlegar skuldbindingar á því sviði, og vinna greinargerð (hvítbók) um hvert skuli vera inntak og áherslur nýrrar löggjafar um landgræðslu og skila til ráðherra. Á grundvelli hennar mun ráðuneytið í samráði við nefndina vinna drög að frumvarpi tilnýrra landgræðslulaga”

Í erindisbréfinu leggur ráðuneytið áherslu á að skýrð verði betur eftirfarandi ákvæði:

- Verndun gróðurvistkerfa og jarðvegs.
- Leiðir til landgræðslu með það meginmarkmið að byggja upp og endurheimta gróður-og jarðvegsauðlindir landsins.
- Hvernig stuðlað verði að því að nýting gróður-og jarðvegsauðlinda verði sjálfbær.
- Athugun á sambærilegri löggjöf annarra ríkja eftir því sem við á.

(Viðauki 1: erindisbréf)

Starf nefndarinnar

Nefndin hefur unnið skipulega að þessu verkefni.

Nefndin hélt 19 fundi á starfstíma sínum, þar af voru fundir þar sem utanaðkomandi umsagnar/ eða álitsaðilar mættu á fund með nefndinni, og tveir fundir voru með umhverfisráðherra um nálgun og framgang verkefnisins.

Samráð við hagsmunaaðila, fagaðila o.fl.

Í upphafi nefndarstarfsins voru send út bréf (sjá staðlað bréf í Viðauka 2) til samráðsaðila með ósk um álit eða ábendingar (sjá lista í Viðauka 3). Nefndinni bárust margar athugasemdir og ábendingar og átti síðan í kjölfarið fundi með helstu hagsmunaaðilum.

Efnt var til opinnar málsstofu í fundarsal Þjóðminjasafnsins í Reykjavík þann 26. janúar 2012, þar sem 30-40 manns mættu. Formaður nefndarinnar stjórnaði fundi og hafði jafnframt framsögu um verkefni og framgang nefndarstarfsins. Líflegar umræður fóru fram og sjónarmiðum um ýmis grundvallaratriði varðandi stefnu og leiðir við gróðurvernd og endurheimt landgæða var komið á framfæri af hálfu fundargesta.

Við vinnslu greinargerðarinnar fór nefndin yfir og hafði til hliðsjónar innsendar athugasemdir og ábendingar sem komu fram á fundum með hagsmunaaðilum.

Skipulag greinargerðar nefndarinnar

Greinargerð nefndarinnar skiptist í þrjá megin hluta.

Í fyrsta hluta (I) er bakgrunnur tillögugerðar nefndarinnar.

Í öðrum hluta (II) eru tillögur nefndarinnar að inntaki nýrra laga í landgræðslu.

Í þriðja hluta (III) er síðan fjallað um önnur lög sem tengjast landgræðslustarfinu og tillögur til breytinga á þeim.

I. LANDGRÆÐSLA Á ÍSLANDI

– BAKGRUNNUR TILLÖGUGERÐAR

Í þessum hluta greinargerðarinnar (I) er fjallað um ýmis atriði sem nefndin telur mikilvægan bakgrunn fyrir sína tillögugerð. Nefndin telur þó ekki þörf á að rekja ítarlega orsakir gróður og jarðvegseyðingar í landinu né fjalla nákvæmlega um stöðu þeirra auðlinda í landinu. Það hefur verið gert á öðrum vettvangi og vísast til þessa í heimildum. Eins er með sögu skipulegs landgræðslustarfs og Landgræðslu ríkisins. Hins vegar telur nefndin upplýsandi að rekja sögu og þróun lagasetningar um landgræðslu hér. Í þessum hluta er jafnframt fjallað í kafla 2 um ýmsa helstu áhrifavalda, ekki síst alþjóðlega og skuldbindingar fyrir landgræðslustarfið. Kafli 3 fjallar um mikilvægi nýrrar lagasetningar um landgræðslu og setur einnig fram ný sjónarmið varðandi mat á ástandi lands og við stjórn nýtingar. Í kafla 4 er fjallað um núverandi ástand lands og sérstaklega þá þætti sem nefndin skilgreinir sem viðfangsefni landgræðslulaganna. Í kafla 5 eru síðan raktir helstu þættir sem móta ástand lands, bæði sögulega en eins þá sem nefndin telur verða mótandi á komandi árum og þar með þá sem landgræðslulögin þurfi að reyna að hafa áhrif á. Í kafla 6 er síðan að finna ýmis mikilvæg sjónarmið sem nefndin leggur til grundvallar við sína tillögugerð sem er sett fram í öðrum (II) hluta greinargerðarinnar.

1 Landgræðsla sem viðfangsefni á Íslandi

Í þessari greinargerð eru tillögur nefndar um inntak nýrra laga um landgræðslu. Nefndin leggur áherslu á að ný lögjöf þurfi að endurspegla og rúma nýja sýn og stuðla að enn betri árangri fyrir það fjármagn sem veitt er til að vernda og endurheimta landgæði. Jafnframt þarf að virkja sem flesta til þess verkefnis.

Mikil þáttaskil hafa orðið varðandi aðferðir og afl landgræðslustarfsins á undanförunum árum. Endurskoðun gildandi laga um landgræðslu er því mikilvæg og tímabær til að takast á við krefjandi verkefni framtíðarinnar.

Það eru afar mörg brýn viðfangsefni í landgræðslu í landinu en baráttan við gróður- og jarðvegseyðingu er enn eitt mikilvægasta umhverfismál landsins, auk þess sem brýnt er að vinna að endurheimt gróður- og jarðvegsauðlinda sem tapast hafa vegna athafna mannsins. Mikilvægt er að stjórnvöld nýti tækifærið í kjölfar endurskoðunar landgræðslulaganna, til að efla til muna landgræðslustarfið í landinu.

1.1 Gróður og jarðvegseyðing

Landgæðum hefur hrakað mikið hér á landi frá landnámi vegna ósjálfbærrar landnýtingar. Sú nær samfellda gróðurþekja sem haldi landið hefur rýrnað til mikilla muna, með neikvæðum afleiðingum fyrir náttúru landsins og lífsskilyrði þjóðarinnar. Hin umfangsmikla gróður- og jarðvegseyðing hefur rýrt frjósemi lands, skert líffræðilega fjölbreytni og haft slæm áhrif á vatnsmiðlun svo nokkur atriði séu nefnd.

Orsakir þeirrar miklu landhnignunar sem orðið hefur hér á landi eru margar en samspil landnýtingar við óblíð veðuröfl og afleiðingar tíðra eldgosa vega þar þó þyngst. Frjókorna- og öskulagarannsókniir sýna að gróðurfar breyttist hratt eftir landnám og uppblástur landsins stigmagnaðist. Þegar viðnám gróðurs og jarðvegs veiktist vegna landnýtingar höfðu harðindi og gjóskugos enn afdrifaríkari afleiðingar en ella. Skógarhögg og beit búfjár árið um kring leiddi víða til eyðingar alls trjágróðurs, sem síðan leiddi til keðjuverkandi gróðureyðingar og uppblásturs jarðvegs á stórum landflæmum.

Í þessari greinargerð verða orsakabættir gróður- og jarðvegseyðingar í landinu ekki raktir enda hefur það verið gert á ýmsum öðrum vettvangi. Nærtækt er að benda á samantekt í bókinni *Sáðmenn sandanna* sem kom út árið 2007 og enska útgáfu hennar *Healing the Land*, sem kom út árið 2011¹

1.2 Stutt sögulegt yfirlit: Landgræðsla sem viðfangsefni stjórnvalda og þróun lagasetningar um landgræðslu²

Stjórn nýtingar gróður- og jarðvegsauðlinda landsins hefur lengi verið viðfangsefni stjórnvalda. Hér er rakin stuttlega sú þróun með sérstakri áherslu á þróun lagasetningar um landgræðslu.

Allt frá fyrstu löggjöf hér á landi hafa gilt ákvæði er beint eða óbeint miða að verndun lands í einhverju formi. Þar mætti t.d. nefna ákvæði um ítölu. Í Grágás voru ákvæði um ítölu í Konungsbók II og Staðarhólsbók. Ekki miðaðist þó ítalan upphaflega við umhverfisréttarleg sjónarmið eða landvernd beinlínis heldur leiddi hún það af sér. Ítala var t.d. ákvörðuð þannig að féð yrði ekki feitara þótt færra væri, þ.e. að rúmt væri í högum.

Áður en eiginleg lög voru sett um landgræðslu (sandgræðslu) komu fram hugmyndir um lagasetningu, oftlega viðvíkjandi friðun skóga. Það má sjá af eldri lagafrumvörpunum og ekki síður umræðum á Alþingi að mönnum var almennt umhugað um gróður landsins og að þeir höfðu vaxandi áhyggjur af hnignun landgæða.

Árið 1865 kom fram uppástunga hins 3. konungskjörna þingmanns um skógrækt og trjáplöntun. Uppástungan kom fram vegna eyðingar skóga er orðið hafði, bæði af völdum manna og annarra þátta. Á Alþingi kom fram sú skoðun að „eyðilegging skóganna auki vatnsmegnið, kæli jarðveginn og loptslagið, eins og vatnsaukinn líka á hinn bóginn leggi

¹ Í bókinni *Sáðmenn sandanna* sem kom út á vegum Landgræðslu ríkisins er þessi saga rekin ítarlega.

² Birkir Snær Fannarsson, 2009. Msc ritgerð í lögfræði.

undirrót til jarðfalla og *eyðileggingar jarðvegsins*³. Umræður á þingi voru mjög á þessa lund og menn höfðu allmiklar áhyggjur af því að eftir hvarf skóga yrðu hér auðnir, mestmegnis gróðursnauðar. Bænaskrá þingsins til konungs var loks fólgin í því að samdar yrðu og prentaðar leiðbeiningar um viðhald og varðveislu birkiskóga landsins, sem svo yrði útbýtt til almennings.⁴

Árið 1891 var lagt fram frumvarp um friðun á skógum, hrísi, mosa og lyngi.Ætlunin var að sýslunefnd gæti gert samþykkt, fyrir viðkomandi sýslu eða hluta hennar, um friðun á skógum, hrísi, mosa og lyngi með ákveðnum hætti. Frumvarpinu var ætlað að sporna gegn eyðileggingu landsins af manna völdum enda kom fram sú fleyga setning, m.a. hjá framsögumanni frumvarpsins, er svo oft hefur fram komið síðar, að Ísland væri að blása upp.⁵ Frumvarp þetta mætti nokkurri andstöðu í báðum deildum þingsins og var að lokum fellt.

1.2.1 Lög nr. 6/1895, til að gera samþykktir um hindrun sandfoks og um sandgræðslu

Lög þessi má telja fyrstu eiginlegu lögin sem sett voru beinlínis til að vinna að landgræðslu. Með þeim var sýslunefndum falið vald til að gera samþykktir fyrir sýslu eða hluta hennar um hindrun sandfoks og um sandgræðslu. Amtmaður skyldi staðfesta samþykktina og væri hún þá skuldbindandi fyrir alla þá er byggju á því svæði sem samþykktin næði til. Suðuramtið setti samþykkt samkvæmt lögum þessum fyrir Rangárvallarsýslu þann 15. júlí 1899.⁶

1.2.2 Lög nr. 54/1907, um skógrækt og varnir gegn uppblæstri lands

Lög þessi tóku hvort tveggja til skógræktar og varna gegn uppblæstri. Skipa skyldi skógræktarstjóra og skógarverði til að vinna að þessum málum. Lögin gerðu ráð fyrir að reyna skyldi að hefta sandfok og varna uppblæstri þar sem því yrði við komið. Ekki var gert ráð fyrir að unnið yrði að viðamiklum sandvörnum en við umræður á þingi kom fram að „aðalatriðið væri að hefta byrjandi uppblástur í hinu smáa með sem mestri hagsýni“.⁷ Með lögum þessum er þó hornsteinninn lagður að skipulegu landgræðslustarfi á vegum stjórnvalda hér á landi.

1.2.3 Lög nr. 20/1914, um sandgræðslu

Með þessum lögum var skilið á milli skógræktar og sandgræðslu. Í lögunum var gert ráð fyrir að landstjórninni væri heimilt að láta girða uppblásin svæði og svæði sem uppblásturshætta gat stafað af svo unnt væri að vinna þar að sandgræðslu. Meðan unnið væri að sandgræðslunni skyldi landstjórnin hafa full umráð svæðisins. Að sandgræðslunni lokinni skyldi eiganda afhent svæðið aftur en var þá skylt að hlíta reglum til að varna því að uppblástur hæfist aftur.

1.2.4 Lög nr. 45/1923, um sandgræðslu

Árið 1923 voru samþykkt lög nr. 45/1923, samnefnd eldri lögum um sandgræðslu. Lögin byggðu á þeirri meginstefnu að sandgræðsla skyldi fara fram í samvinnu landeiganda og

³ Alþt. 1865, síðari partur, bls. 318.

⁴ Alþt. 1865, síðari partur, bls. 528.

⁵ Alþt. 1891, B-deild, bls. 69 og 134.

⁶ Stjt. 1899, B-deild, bls. 114 -116.

⁷ Alþt. 1907, B-deild, bls. 1765.

annarra hlutaðeigandi aðila, en voru í flestum atriðum svipaðs efnis og eldri lög frá 1914. Meginbreytingar voru tvær.⁸

Í 4. gr. laganna var kveðið á um að kostnaður við girðingu, græðslu og viðhald foksvæðis eða sandgræðsluvæðis skyldi greiddur að hálfu úr ríkissjóði, en að hálfu af landeiganda, gegn ábyrgð hlutaðeigandi hrepps eða sýslu á því að landeigandi greiddi sinn hluta af kostnaði. Árið 1927 var aftur gerð breyting á kostnaðarskiptingu og skyldu 2/3 hlutar greiðast úr ríkissjóði en 1/3 hluti af landeiganda.

Einnig var í fyrsta skipti heimilað eignarnám á landi, hvar þörf var talin á uppgræðslu. Eignarnámsheimildir þessar töldust nauðsynlegar svo einstakir menn gætu ekki hindrað nauðsynlega sandgræðslu, annað hvort vegna skorts á vilja eða getu. Heimildir þessar voru þó upphaflega hugsaðar sem nokkurs konar varnagli frekar en að til stæði að ráðast í eignarnám í stórum stíl.⁹ Það má jafnvel sjá þess merki að nauðsynlegt hafi verið að setja reglur þessar vegna biturrar reynslu af mönnum er ekki stóðu sem skyldi að sandgræðslu á landi sínu.¹⁰ Önnur eignarnámsheimild laganna fólst í því að land, sem uppblásið var eða sandfok var á og hætta stafaði af, en eigendur þess, hlutaðeigandi hreppur eða sýsla vildu ekki kosta græðslu á, gæti landstjórnin tekið eignarnámi. Sandgræðsla skyldi þá byrja svo fljótt sem unnt væri. Hin eignarnámsheimildin fól það í sér að félli greiðsla niður, er landeiganda bar að greiða gæti landstjórnin látið taka foksvæðið eignarnámi. Þegar svo stæði á skyldi matið miðað við verðgildi svæðisins áður en sandgræðslan byrjaði, að viðbættum helmingi af þeim verðauka, sem sandgræðslan hafði komið til leiðar.

1.2.5 Lög nr. 18/1941, um sandgræðslu og heftingu sandfoks

Enn voru samþykkt ný lög, nr. 18/1941, um sandgræðslu og heftingu sandfoks. Lög þessi voru mjög áþekk lögnum frá 1923 en meiri áhersla lögð á nauðsyn þvingaðrar sandgræðslu, þ.e. eignarnámi átti greinilega að beita í mun stærri stíl en áður hafði þekkt. Eignarnámsákvæðum þessara laga var þó sjaldan beitt.

Landeigandi gat áfram óskað þess að land væri tekið til sandgræðslu og kostnaður greiddist sem áður, 2/3 af ríkissjóði og 1/3 af landeiganda, gegn ábyrgð hrepps eða sýslunefndar. Landeigandi fékk svo umráð lands síns er sandfok hafði verið heft og land fullgróið.

Lögð var meiri áhersla í lögum þessum á eignarnámsákvæði en áður hafði verið en 2. gr. laganna hljóðaði svo: „Heimilt er ráðherra, að fengnu álitu sandgræðslustjóra og Búnaðarfélags Íslands, að láta girða svæði, sem uppblástur getur stafað af, og vinna þar að sandgræðslu, til þess að koma í veg fyrir uppblástur og græða foksvæðin. Sandsvæðið skaltekið eignarnámi, samkvæmt tilteknum lögum. Meta skal fullar bætur fyrir afnotamissi og fyrir þá aðstöðuskerðingu til lífsbjargar, sem af slíkum ráðstöfunum stafar.“ Í 1. mgr. 5. gr. laga nr. 45/1923 var ákvæðið hins vegar svohljóðandi: „Land, sem uppblástur eða sandfok er á og hætta stafar af, en eigendur þess, hlutaðeigandi hreppur eða sýsla *vilja ekki kosta* græðslu á, *getur* landstjórnin tekið eignarnámi.“. Breytingin fólst í því að samkvæmt nýjum lögum var ætlunin sú að eignarnám yrði aðalreglan, en áður hafði það verið undantekning. Þetta má glögg sjá í þingskjölum og umræðum, sbr. t.d. eftirfarandi tilvitnun: „Það er oft

⁸ Alþt. 1923, B-deild, bls. 1637.

⁹ Alþt. 1923, A-deild, bls. 722.

¹⁰ Alþt. 1923, B-deild, bls. 1633 - 1634.

mikill hnekkir og mjög bagalegt, að sandgræðslustarfsemin er ekki sjálfstæð og óháð einstaklingum, nema á fáum stöðum. Ríkið ætti helzt að eiga allar sandgræðslustöðvarnar, svo að hægt væri að haga verkum á þann hátt, sem hagkvæmast er og kemur að beztum notum.¹¹ Ennfremur „að verja landið fyrir uppblæstri og sandfoki er hagsmunamál ríkisins, það á að kosta sandgræðsluna af ríkinu og ríkið á að eiga sandgræðslusvæðin, sem girt eru.“¹²

Ef eigandi ákvað að taka þátt í 1/3 hluta uppgræðslukostnaðar en stóð svo ekki við þær skuldbindingar var heimilt að taka foksvæðið eignarnámi fyrir matsverð, að viðbættu því, er landeigandi hafði greitt til sandgræðslunnar.

1.2.6 Núverandi lög - Lög nr. 17/1965, um landgræðslu

Núgildandi lög um landgræðslu voru staðfest 24 apríl 1965. Þessi lagasetning fól í sér miklar breytingar frá eldri lögum sem miðuðust fyrst og fremst við heftingu sandfoks og að ríkið skyldi almennt vera eigandi sandsvæða sem tekin voru til uppgræðslu. Veigamestu nýjungar þessara laga er að hefting jarðvegs- og sandfoks og græðsla gróðurlausra og gróðurlítilla landsvæða er ekki lengur meginviðfangsefnið, en verkefni og markmið aukin verulega. Meðal nýrra hlutverka eru gróðurvernd, sem stuðlar að eflingu gróðurs til að auka mótstöðu gegn eyðingaröflunum, og gróðureftirlit til að vinna gegn ofnotkun lands og hvers konar skemmdum á gróðurlendum. Heimilað var með lögnum 1965 að setja á fót gróðurverndarnefndir í öllum sýslum landsins, en með breytingu 1975 var það gert að skyldu.

Þessari lagasetningu fylgdi áhersla á að virkja almenning meira til starfa í uppgræðslu og gróðurverndarmálum og sýna fram á að hófleg nýting gróðurs væri ein af undirstöðum landgræðslustarfsins. Til að stuðla að nánara samstarfi við landeigendur og aðra hagsmunaaðila er m.a. fjallað um stofnun félaga til landgræðslu.

Nýjar hugmyndir er að finna í lögnum um skyldu ríkisins til uppgræðslu og sandvarna, landi og lýð til heilla. Lögin byggja því á þeirri hugsun að land sé tekið til samningsbundinnar uppgræðslu til tiltekins tíma, og að landinu sé síðan skilað til eigenda þegar ástand þess er talið nægjanlega gott.

Nokkrar breytingar hafa verið gerðar á þessum lögum. Árið 1982 bættist svohljóðandi málsgrein við 23. gr. laganna til að styrkja gróðurverndarþátt þeirra: „Ef gróðri er svo komið að skjótra verndaraðgerða telst þörf, að mati gróðureftirlits Landgræðslu ríkisins, getur landbúnaðarráðuneytið., að höfðu samráði við sveitarstjórn þá, sem hlut á að máli, ákvarðað tímabundna takmörkun á beitarálagi þar til fullnægjandi gróðurverndaraðgerðir, að mati gróðurverndarnefndar og Landgræðslu ríkisins, hafa verið gerðar eða ítala er komin til framkvæmda.“

Þessi lög voru um margt framsækin þegar þau voru sett, en á þeim hafa þó reynst margir annmarkar, ekki síst að því er varðar raunverulega möguleika til að grípa inn í ósjálfbæra landnotkun og um leiðir til að koma að koma í veg fyrir eða bæta tap vistkerfa. Ljóst er einnig að mörg ákvæði þessara laga eru byggð á gömlum grunni og eiga rætur að rekja til fyrri hluta síðustu aldar.

¹¹ Alþt. 1941, A-deild, bls. 235.

¹² Alþt. 1941, A-deild, bls. 236. Sjá einnig um þetta atriði, Alþt. 1941, B-deild, bls. 567 – 569.

1.3 Landgræðsla ríkisins

Stofnanaumgjörð landgræðslumála á rætur að rekja til laga um skógrækt og varnir gegn uppblæstri lands, sem sett voru þann 22. nóvember 1907. Segja má að með þeirri lagasetningu hafi skipulagt landgræðslustarf að hálfu stjórnvalda hafist hér á landi.

Landgræðsla ríkisins í núverandi mynd varð formlega til með lögum nr. 17/1965 og tók hún þar með við því hlutverki sem forveri hennar, Sandgræðsla Íslands hafði haft. Fáar þjóðir hafa starfað jafn lengi að vernd og endurreisn gróðurs og jarðvegs, og reynsla Íslendinga og þekking því orðin mikil á þessu langa tímabili. Árið 2007 gaf Landgræðsla ríkisins út bókina Sáðmenn sandanna í tilefni 100 ára afmælis landgræðslu á vegum hins opinbera. Þar er saga landgræðslustarfsins rakin ítarlega í máli og myndum¹³.

Á fyrri hluta síðustu aldar beindist landgræðslustarfið einkum að því að stöðva ágang sands sem ógnaði mörgum byggðarlögum. Landgræðslustarfið hefur skilað markverðum árangri. Víða hefur tekist að hefta foksand og klæða mikið land gróðri á ný þannig að byggðarlögum nú stafar almennt mun minni hættu af foksandi en áður. Enn á sér þó stað ósjálfbær landnýting og veruleg gróður- og jarðvegseyðing á Íslandi.

Þegar alvarlegasta sandfokshættan var yfirstaðin upp úr 1950 var jafnframt hafist handa við að endurheimta landkosti. Um 1965 var síðan farið að leggja áherslu á fyrirbyggjandi aðgerðir til að vernda gróður og jarðveg, svo sem með bættri beitarstjórnun. Áhrif gróðurverndarstarfs stofnunarinnar ná til stórs hluta landsins, m.a. vegna umbóta í beitarstjórnun. Tæp 3% landsins hafa verið friðuð fyrir búfjárbætur með girðingum Landgræðslu ríkisins og að auki hefur mikið af landi verið friðað fyrir beit á vegum annarra.

Síðustu tvo áratugi hefur starfsemi Landgræðslu ríkisins tekið miklum breytingum. Aukin áhersla hefur verið lögð á ráðgjafar- og rannsóknahlutverk stofnunarinnar. Kynning og fræðsla til almennings, skóla og ýmissa samtaka hefur fengið mjög aukið vægi. Framkvæmdaþáttur verkefna hefur hins vegar að miklum hluta verið færður til bænda og annarra verktaka. Starf Landgræðslu ríkisins byggir á samstarfi við fjölmarga landnotendur, ekki síst bændur og aðra íbúa á viðkomandi svæðum en rík áhersla er lögð á sjálfbæra landnýtingu. Landgræðsla ríkisins fer einnig með verkefni tengd heftingu landbrots og vörnum gegn ágangi vatna, samkvæmt lögum nr. 91/2002 um varnir gegn landbroti.

Þekkingu Íslendinga á sviði landgræðslu hefur í auknum mæli verið miðlað til annarra þjóða, en hér á landi er rekinn Landgræðsluskóli Háskóla Sameinuðu þjóðanna (The United Nations University Land Restoration Training Programme, UNU-LRT) af Landbúnaðarháskóla Íslands og Landgræðslu ríkisins undir yfirstjórn utanríkisráðuneytisins.

Landgræðsla ríkisins er í dag öflug stofnun með höfuðstöðvar í Gunnarsholti á Rangárvöllum og fimm héraðssetur; á Egilsstöðum, Húsavík, Sauðárkróki, Hvanneyri og í Reykjavík. Starfsfólk í hlutastarfi er einnig á Höfn í Hornafirði. Starfsfólk stofnunarinnar eru nú um 60 talsins með fjölbreyttan bakgrunn.

¹³ Friðrik Olgeirsson. 2010. Sáðmenn sandanna.

2 Landgræðsla – ýmsir stefnumarkandi þættir

Fjölmargir áhrifavaldar móta landgræðslustarf framtíðarinnar, og þar með lagarammann. Meðal þeirra er stefnumörkun stjórnvalda í umhverfismálum og um sjálfbæra þróun, landgræðsluáætlun sem samþykkt var af Alþingi, stefnumótun Landgræðslu ríkisins og alþjóðlegir samningar. Einnig þarf að taka tillit til annarra laga er varða landgræðslustarfið, en um þau er fjallað síðar.

2.1 Stefnumótun stjórnvalda

Velferð til framtíðar – sjálfbær þróun í íslensku samfélagi

Núgildandi stefnumörkun Íslands skv. Dagskrá 21 um sjálfbæra þróun, *Velferð til framtíðar*, fyrir árin 2010-2013, kom út 2010. Þar kemur m.a. fram (12. kafli) skýr áhersla á að byggja upp þær auðlindir landsins sem felast í jarðvegi og gróðri, stjórna beit m.t.t. nýtingarpóls og hættu á jarðvegseyðingu, vinna skipulega að landgræðslu á eyddum og rofskemmdum svæðum í samræmi við markmið landnýtingar og náttúruverndar á hverju svæði og stöðva hraðfara jarðvegseyðingu. Áhersla er einnig lögð á að efla þátttöku almennings og landeigenda og treysta samstarf við þá um aðgerðir til að auka uppgræðslu og sjálfbæra nýtingu lands.

2.2 Landgræðsluáætlun 2003-2014

Landgræðsluáætlun 2003-2014 er samþykkt var sem þingsályktunartillaga á Alþingi 2002 mótar ramma um landbætur og verndun landkosta til ársins 2014. Markaðar eru áherslur ístöðvun jarðvegseyðingar, uppgræðslu, eftirliti með ástandi gróðurs og jarðvegs, stjórn landnýtingar, fræðslu, ráðgjöf, rannsóknum og upplýsingamiðlun. Áætlunin leggur til aukna landgræðslu til að veita atvinnu og bæta landkosti víða um land. Byggt er á samstarfi við fjölmarga aðila, ekki síst bændur og aðra íbúa á viðkomandi svæðum. Landgræðsluáðgerðir þurfa einnig að falla að gildandi stefnu í skipulagsmálum og náttúruvernd. Landgræðslustarf það sem áætlunin tekur til miðar jafnframt að því að uppfylla alþjóðasamninga sem Íslendingar eru aðilar að. Landgræðsla er hagkvæm leið til að binda kolefni og hjálpar á þann hátt til að mæta hluta af skuldbindingum Íslands gagnvart Loftslagssáttmála Sameinuðu þjóðanna. Stöðvun jarðvegsrofs og uppgræðsla lands stuðlar einnig að viðhaldi og aukningu líffræðilegs fjölbreytileika.

Forgangsröðun landgræðsluverkefna byggist m.a. á úttekt og kortlagningu á jarðvegsrofi á öllu landinu¹⁴, öðrum gögnum um ástand lands og markmiðum um sjálfbæra landnýtingu. Gróðurskilyrði versna yfirleitt með aukinni hæð yfir sjó og kostnaður við landgræðslu eykst að sama skapi. Því er gert ráð fyrir að landgræðsluverkefni séu að mestu neðan við 500 m.y.s. nema þar sem jarðvegsrof ógnar mikilvægum gróðurlendum. Góð stjórn landnýtingar er veigamesta aðferðin við að bæta ástand land og forsenda þess að árangur náist, en víða þarf að grípa til beinna uppgræðsluáðgerða.

¹⁴ Ólafur Arnalds. 1997. Jarðvegsrof á Íslandi. Útg. Rannsóknastofnun landbúnaðarins og Landgræðsla ríkisins

2.3 Stefnumótun Landgræðslu ríkisins

Í ritinu „Auðlindir, arfleið og lífsgæði, Stefna Landgræðslu ríkisins 2008-2020“ er fjallað um hvernig best verði staðið að því að vernda og bæta þær auðlindir sem búa í jarðvegi og gróðri landsins, þá arfleið sem í þeim býr og þau lífsgæði sem þær veita fólki. Til að ná markmiðum landgræðslustarfsins er byggt á sjálfbærri þróun, mikilvægi gróður- og jarðvegsauðlinda landsins og nauðsyn þess að tryggja að þær skili umhverfislegum, félagslegum og efnahagslegum ávinningi til framtíðar.

Grunnþættir þessarar stefnumörkunar eru fjórir:

Gróður, jarðvegur og náttúra fjallar um þær fjölpættu leiðir sem fara þarf til að vernda og efla gróður, jarðveg og vistkerfi almennt.

Endurheimt vistkerfa setur áherslur m.a. um vatn og líffræðilega fjölbreytni, nýttar og bindingu kolefnis. Stór hluti þeirra vistkerfa sem einkenndu Ísland við landnám hefur glatast og þar með hnignaði búsvæðum fjölbreyttra lífvera og lykilorðjónusta vistkerfa fór úr skorðum.

Fólk og lífsgæði fjallar um m.a. mikilvægi landgræðslustarfsins í að efla lífsgæði þjóðarinnar og nauðsyn þess að efla þátttöku almennings sem hagsmunaaðila í fjölpættu landbótastarfi.

Að lokum fjallar kaflinn **Sjálfbær landnýting** um nauðsyn þess að tryggja að nýting gróðurs- og jarðvegsauðlinda landsins sé ætíð sjálfbær, en skili landsmönnum jafnframt efnahagslegum, félagslegum og umhverfislegum ávinningi.

2.4 Alþjóðlegir áhrifavaldar

Ein af veigamestu samþykktum samfélags þjóðanna á undanförunum tveimur áratugum er framkvæmdaáætlun í umhverfis- og þróunarmálum, svokölluð *Dagskrá 21*, sem samþykkt var á heimsráðstefnu Sameinuðu þjóðanna um umhverfi og þróun í Rio de Janeiro árið 1992. Dagskrá 21 hefur mótað grundvöll fyrir ýmsa alþjóðlega samninga á grundvelli hugtaksins sjálfbærni þar sem hún hefur að geyma leiðbeiningar um hvernig hægt er að koma á sjálfbærri þróun á heimsvísu sem og ákvæði um að hvert ríki skuli gera áætlun um hvernig innleiða megi sjónarmið sjálfbærrar þróunar. Slík samþykkt, sem felur í sér alþjóðlega leiðsögn og sýn, hlýtur að hafa mikil áhrif á uppbyggingu landgræðslustarfsins og löggjöf um landgræðslu.

2.4.1 Alþjóðlegir samningar og skuldbindingar

Helstu alþjóðasamningar sem tengjast landgræðslu eru:

1. Samningur Sameinuðu þjóðanna um **aðgerðir gegn eyðimerkurmyndun** hefur verið í gildi hér á landi frá 1996. Í ljósi þeirrar miklu landhnignunar sem orðið hefur hér á landi skiptir þessi samningur miklu máli því hann er eini alþjóðasamningur Sameinuðu þjóðanna þar sem tekist er á við vandamál eyðimerkurmyndunar. Samningurinn leggur áherslu á baráttu gegn landhnignun sem forgangsverkefni og jafnframt nauðsyn þess að stuðla að sjálfbærni landnýtingar (2. gr.). Samningurinn kveður einnig á um að aðildarríkin starfi eftir sérstökum landgræðsluáætlunum sem hafi sjálfbæra þróun að leiðarljósi. Þá er lögð

áhersla á mikilvægi frjálsra félagasamtaka, samstarf og valddreifingu, fræðslu og samstarf á sviði rannsókna og ráðgjafar.

2. Árið 1994 fullgilti Alþingi samning um **líffræðilega fjölbreytni**. Í stefnumörkun Íslands um framkvæmd samningsins kemur fram það meginmarkmið að „vernda og endurheimta líffræðilega fjölbreytni Íslands og koma í veg fyrir frekari skerðingu hennar, tryggja sjálfbæra nýtingu lífríkisins og endurheimta þá þætti þess sem spillst hafa eða horfið vegna umsvifa mannsins“. Á 10. ársfundi aðildarríkja samningsins í október 2010 náðist samkomulag um framkvæmd samningsins næstu tíu árin¹⁵. Samkomulagið felur í sér tuttugu markmið (Aichi markmiðin), þ.á.m. að almenningur sé meðvitaður um gildi líffræðilegrar fjölbreytni og leiðum til að vernda hana og nýta á sjálfbæran hátt (1. markmið); að niðurgreiðslur og aðrir hvatar er skaða líffræðilega fjölbreytni verði endurskoðaðar eða lagðir niður (3. markmið); að dregið verði úr eyðingu búsvæða um 50-100% (5. markmið), að landbúnaðar- og skógræktarsvæði séu nýtt á sjálfbæran hátt (7. markmið); að vistkerfi er veiti nauðsynlega þjónustu varðandi vatn, lífsviðurværi og velferð séu endurheimt (14. markmið) og að 15% laskaðra svæða verði endurheimt (15. markmið).
3. Rammasamningur Sameinuðu þjóðanna um **loftslagsbreytingar** tók gildi hér landi 1994. Markmið samningsins er að halda styrk gróðurhúsalofttegunda innan hættumarka svo áhrif manna á loftslag jarðar verði sem minnst. Kyoto bókunin við samninginn felur í sér lagalega skuldbindandi ákvæði um samdrátt í losun einstakra aðildarríkja. Landgræðsla er skilvirk leið til að binda koltvísýring í gróðri og jarðvegi og hafa íslensk stjórnvöld því valið landgræðslu sem eina af leiðum til að uppfylla skilyrði Kyoto bókunarinnar.

Aðgerðaáætlun Íslands í loftslagsmálum, sem samþykkt var 2010, felur í sér samdrátt í nettólosun gróðurhúsalofttegunda um allt að 30% til ársins 2020. Binding kolefnis með landgræðslu, skógrækt og endurheimt votlendis eru meðal tíu lykilaðgerða sem þar koma fram. Fjallað er um ávinning, annan en kolefnisbindingu, sem náðst getur með þessum aðgerðum, svo sem vörn gegn uppblæstri og jarðvegseyðingu, endurheimt líffræðilegrar fjölbreytni og auðlinda sem felst í gróðri og jarðvegi, og bent á að áhersla á bindingu kolefnis í nafni loftslagsmála megi ekki verða til þess að gefin sé afsláttur af öðrum markmiðum.

4. Ísland er aðili að **Ramsarsamningnum um votlendi**, sem hefur það markmið að stuðla að verndun og skynsamlegri nýtingu votlendissvæða, sérstaklega alþjóðlegra mikilvægra búsvæða fyrir votlendisfugla. Áhersla er lögð á mikilvægi þess að koma í veg fyrir tap votlendissvæða og koma á þjóðaráætlunum um endurreisn votlendissvæða. Landgræðslustarfið stuðlar bæði að vatnsmiðlun og vernd og endurheimt votlendis.

2.4.2 Aðrir áhrifavaldar úr alþjóðlegri stefnumörkun

Ýmsir alþjóðasamningar svo og áætlanir og tilskipanir Evrópusambandsins hafa haft margvísleg áhrif á landgræðslustarfið þótt þau séu ekki í öllum tilvikum skuldbindandi fyrir Ísland. Sumar af þeim tilskipunum Evrópusambandsins sem hér eru nefndar hafa verið innleiddar hér á landi. Neðangreind upptalning er ekki tæmandi:

¹⁵<http://www.cbd.int/decision/cop/?id=12268>

1. **Landslagssamningur Evrópuráðsins** (The European Landscape Convention) var samþykktur í október 2000. Samningurinn hefur enn ekki verið staðfestur hér á landi, en hann felur í sér almennar viðmiðanir um verndun landslags sem mikilvægt getur verið að taka mið af við skipulag landgræðslustarfs.
2. **Vatnatilskipun ESB** (tilskipun um aðgerðaramma Evrópusambandsins um stefnu í vatnamálum 2000/60/EB) hefur það að meginmarkmiði að vernda vatn og vatnasvæði sem og vistkerfi í vötnum og í tengslum við þau. Gróður og jarðvegur hefur bæði miðlandi og hreinsandi áhrif á vatnsflæði og vatnsgæði og því eru mjög nán tengsl milli markmiða er varða vatn og landgræðslustarf. Tilskipunin hefur verið innleidd héraðs með lögum nr. 36/2011 um stjórn vatnamála.
3. **Jarðvegsverndaráætlun ESB** (COM(2006) 231) er viðamikil og stefnumótandi greinargerð um jarðvegsvernd innan Evrópusambandsins. Um er að ræða rammaáætlun til verndar, viðhalds, og endurheimt jarðvegs, en aðildarríkjunum er eftirlátið að beita þeim aðferðum sem best henta aðstæðum á hverjum stað. Kveðið er á um að aðildarríkin verði að grípa til aðgerða til að takast á við m.a. skriðuföll, jarðvegsmengun, jarðvegsrof og tap gróðurmoldar. Á grundvelli þessarar stefnumótandi vinnu hefur verið unnið að **rammatilskipun um verndun jarðvegs** (framework directive) sem byggist á samevrópskri stefnu í jarðvegsvernd, landvernd og uppgræðslu, en hún hefur ekki náð fram að ganga. Hefur þessi vinna verið höfð til hliðsjónar við landgræðslustarfið hér á landi.
4. Markmið **tilskipunar um umhverfisábyrgð** (2004/35/EB) er að setja ramma um ábyrgð vegna umhverfistjóns og byggir hún á einni af meginreglum umhverfisréttar, greiðslureglunni (polluter pays principle). Frumvarp til laga um umhverfisábyrgð, sem innleiðir tilskipunina, var samþykkt á Alþingi 12. júní sl. Markmið laganna er að tryggja að sá sem ber ábyrgð á umhverfistjóni af völdum atvinnustarfsemi eða yfirvofandi hættu á slíku tjóni komi í veg fyrir tjón eða bæti úr tjóni ef það hefur orðið og beri kostnað af ráðstöfunum sem af því leiðir. Telja verður að greiðslureglan og þau sjónarmið sem hún byggir á skipti miklu fyrir landgræðslustarfið, sérstaklega jarðvegsverndarþáttinn
5. Markmið tilskipunar um **umhverfismat áætlana** (Strategic Environmental Assessment-SEA Directive, 2001/42/EC) er að hugað verði í tíma að fjölþættum umhverfisáhrifum yfirgripsmikilla áætlana í atvinnulífi, samgöngum og orkumálum, m.a. með aðkomu almennings. Markmiðið er að flétta betur saman og samkeyra eins og mögulegt er ferla umhverfismats og útfærslu framkvæmda og meiriháttar verkefna. SEA telst nú þegar vera mikilvægt tæki sem stuðlar að því að unnið sé með sjálfbærni að leiðarljósi við alla meiriháttar opinbera áætlanagerð og stefnumótun. Tilskipunin var innleidd héraðs með lögum nr. 105/2006 um umhverfismat áætlana.
6. **Flóðatilskipun ESB (2007/ 60/EC)** tók gildi í nóvember 2007 og hefur að markmiði að draga úr og takmarka eftir mætti þá áhættu sem flóð hafa í för með sér varðandi heilsufar, umhverfi, menningarminjar og atvinnulíf. Þessi tilskipun hefur áhrif á landgræðslustarfið m.a. með tvennum hætti; vegna mikilvægis vistkerfa til vatnsmiðlunar og vegna landbrots af völdum fallvatna og sjávar. Tilskipunin hefur ekki enn komið er verið innleidd á Íslandi.

3 Forsendur endurskoðunar á lögum um landgræðslu

3.1 Mikilvægi nýrrar lagasetningar

Nefndin ítrekar mikilvægi þess að öll ákvæði nógildandi landgræðslulaga séu skoðuð frá grunni. Frá setningu laganna hafa rannsóknir staðfest enn frekar slæmt ástand lands, m.a. hvað varðar jarðvegsrof og hnignun gróðurs og virkni vistkerfa. Reynslan sýnir einnig að leiðir sem þar voru markaðar um lögformleg úrræði við stjórn landnýtingar hafa ekki reynst eins haldgóðar við vernd og endurreisn vistkerfanna og vænst var.

Á síðustu áratugum hefur orðið mikil framþróun á sviði umhverfismála, sem meðal annars kemur fram í samningum Sameinuðu þjóðanna um aðgerðir gegn eyðimerkurmyndun, líffræðilega fjölbreytni og loftslagsbreytingar, samþykktum á vegum þeirra, og margvíslegri annarri leiðsögn sem grundvallast m.a. á Dagskrá 21. Þær áherslur og viðmið sem þar koma fram endurspeglast meðal annars í stefnumótun íslenskra stjórnvalda um framkvæmd þessara samninga og ýmsum lögum er varða landgræðslustarfið. Mikilvægt er að slíkrar leiðsagnar gæti einnig í lögum um landgræðslu.

Landgræðslulögin frá 1965 voru að mörgu leyti framsækin þegar þau voru sett, t.d. hvað varðaði aðkomu landeigenda og sveitarfélaga að landgræðslumálum, tilkomu gróðurverndarnefnda og grundvallarþætti tilgangs og markmiða laganna. Einnig fjalla lögin ítarlega um gróðurvernd og landgræðslugirðingar. Ákvæði landgræðslulaganna varðandi gróðurvernd á láglandi og á afréttum hafa reynst haldlítill þegar til kastanna hefur komið. Það á sérstaklega við um þau neyðarúrræði sem grípa má til þegar í óefni er komið vegna landníðslu, ákvæði um að bæta skuli land sem glatast við mannvirkjagerð eða á annan hátt o.fl. Ekkert þessara ákvæða hefur haft tilætluð áhrif t.d. varðandi kvaðir um mótvægisáðgerðir til að vega upp á móti landkostum sem glatast við framkvæmdir. Þær áðgerðir sem þó hefur verið gripið til á því sviði hafa verið háðar vilja og áhuga hlutaðeigandi framkvæmdaaðila. Að auki eru engin ákvæði í lögum um vöktun og eftirlit með því að mótvægisáðgerðir skili þeim árangri sem ætlast var til í upphafi.

Ákvæðin um landgræðslufélög, eins og þau eru útfærð í lögnum, hafa aldrei verið nýtt með beinum hætti. Mörg landgræðslu- og landbótafélög hafa þó verið stofnuð en með öðrum hætti en tilgreint er í lögnum.

Ákvæði um skyldur Rannsóknastofnunar landbúnaðarins til að rannsaka beitarþol og grundvöll ítölugerðar skiluðu ekki tilætluðum árangri. Ítöluleiðin varð ekki sú lausn sem ítarleg umfjöllun laganna gerði ráð fyrir.

Ákvæðum um beitingu eignarnáms hefur aldrei verið beitt á gildistíma laganna. Skort hefur á pólitískan vilja stjórnvalda til að grípa til þess neyðarúrræðis, enda um verulega þvingandi áðgerð að ræða. Helstu ákvæði landgræðslulaga sem enn eru gagnleg eru ákvæði um ráðstöfun lands, sem Landgræðslan hefur eignast á grundvelli eldri laga og ákvæði um samninga um að fá forræði uppblásturssvæða með samningum. Samningagerðin um tímabundið forræði Landgræðslunnar yfir illa förnu landi í einkaeigu hefur þó reynst æ erfiðari í framkvæmd.

Því er afar mikilvægt að lög um landgræðslu verði endurskoðuð í heild.

3.2 Ný viðhorf varðandi mat á því hvað telst sjálfbær búfjárbætt

Nefndin telur það mikilvægt markmið landgræðslulaga að stuðla að því að öll nýting úthaga til búfjárbættar verði sjálfbær, hvort sem um er að ræða afrétti eða heimalönd. Í 23. grein núverandi laga um landgræðslu nr. 17/1965 er fjallað um úrræði ef gróðurverndar er þörf sakir þess að heimalönd eða afréttir hafa eigi nægjanlegt beitarþol fyrir þann búpenings sem á þeim gengur. Samkvæmt þeim er landgræðslustjóra skylt að krefjast ítölu ef fram kemur við rannsóknir að landi sé ofboðið. Nauðsynlegt er að hafa í landgræðslulögum úrræði til að taka á málum ef beit er ekki sjálfbær. Þau viðmið um beitarþol og ítölu sem eru í núverandi landgræðslulögum og lögum um afréttamálefni, fjallskil o.fl. nr. 6/1986 eru þó úrelt og nauðsynlegt að þróa ný viðmið sem hægt verði að nota í þessu sambandi.

Útreikningar á beitarþoli, eins og þeir hafa verið stundaðir, miða við mælda uppskeru og hversu mikið sé óhætt að taka af henni, þannig að ástand gróðurs á viðkomandi svæði viðhaldist eða batni, auk þess sem byggt er á áætlaðri orkuþörf viðkomandi búfjártegundar. Framleiðni gróðurlenda er hins vegar afar breytileg eftir tíðarfari, árstíma og fleiri þáttum og því gefa uppskerumælingar á einum tíma litlar upplýsingar um þá uppskeru sem er til staðar hverju sinni. Köld vor valda til dæmis bæði hægari vexti og minni heildaruppskeru en búast má við í góðum árum og því er ekki nóg að seinka beit í köldum árum, heldur þarf einnig að draga úr álagi á viðkomandi beitoland. Ástand og orkuþörf búfjár og beitarval þess getur einnig verið breytilegt eftir árferði og árstíma og þar af leiðandi haft áhrif á beitarþolið. Þá þarf að taka tillit til þess að utanaðkomandi rask, t.d. öskufall, getur haft mikil áhrif á framleiðni gróðurs, dreifingu búfjár og þol vistkerfa gagnvart beit. Land sem er lítt gróið og þar sem er mikið rof eða umhverfisskilyrði eru að öðru leyti mjög takmarkandi, hefur ekkert beitarþol, því lítil beit getur þar haft mjög mikil áhrif til hins verra. Rannsóknir hafa og sýnt að beit getur hægt á eða komið í veg fyrir sjálfgræðslu,¹⁶ sem getur verið ákjósanlegasta leiðin til endurheimtar vistkerfa þar sem viðhlítandi aðstæður eru fyrir hendi. Beitarþol er því afar breytilegt eftir árstíma, árferði, ástandi búfjár og fleiri þáttum og ónothæft sem mælikvarði á æskilegan fjölda búfjár í afréttum og öðrum úthaga.

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.¹⁷ Í staðinn þarf reglulegt eftirlit með ástandi beitolanda þar sem notuð eru fyrirfram ákveðin viðmið¹⁸ og gripið inn í ef beitolöndin 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.

Til að hægt sé að stilla eftirliti með ástandi lands í hóf mætti hugsa sér að byggja upp eftirlitskerfi sem byggði á þrenns konar nálgun eftir ástandi lands:

¹⁶Sigurður H. Magnússon & Kristín Svavarsdóttir 2007. Áhrif beitarfriðunar á framvindu gróðurs og jarðvegs á lítt grónu landi. Fjölrit Náttúrufræðistofnunar nr. 49, 67 bls.

¹⁷ Stafford Smith, M., 1996. Management of rangelands. Paradigms at their limits. Í: (J. Hodgson og A.W. Illius, ritstj.) The ecology and management of grazing systems. Bls. 325-357.

¹⁸Pellant, M., P. Shaver, D. A. Pyke & J. Herrick 2005. Interpreting Indicators of Rangeland Health. U.S. Department of the Interior, Bureau of Land Management, Denver, Colorado. Technical Reference 1734-6. 122 bls.

- a. Úthagi í mjög slæmu ástandi. Slíkt land þarf að vera hægt að friða lengi, því mjög langur tími getur liðið áður en það verður beitarhæft á ný.
- b. Úthagi hvorki í mjög slæmu né góðu ástandi; framför í sumum árum en hnignun í öðrum. Í þessu tilviki þarf að miða nýtingu við að landið sýni framför í sem flestum árum. Tryggja þarf skipulega söfnun á tölulegum upplýsingum til að meta hvort um framför eða hnignun lands er að ræða. Ef ástandi hnignar þarf að vera hægt að skerða álag verulega. Hægt að auka smá saman þegar ástand batnar. Það þarf náíð gróðureftirlit til að fylgjast með ástandi lands sem lendir í þessum flokki.
- c. Úthagi í góðu ástandi. Landið þolir núverandi beit. Þarf að fylgjast með en ekki eins náíð og landi á stigi b. Þarf að vera hægt að grípa inn í og draga úr beit ef merki sjást um hnignun.

Til framtíðar má sjá fyrir sér eftirfarandi fyrirkomulag: Eftirlit með nýtingu og ástandi lands þarf að byggja á matskerfi fyrir ástand lands, framför þess eða hnignun. Notuð yrðu fyrirfram ákveðin viðmið eða ástandsteikn (e: indikators) til að fylgjast með hvort ástand beitilands fari batnandi, hnigni eða standi í stað. Dæmi um slík ástandsteikn eru alvarleiki og útbreiðsla rofs, samfella gróðurs, gróðurlendi og tegundasamsetning gróðurs, m.a. hlutfall beitarfælinna og beitarþolinna tegunda. Setja þarf markmið um æskilegt gróðurfar einstakra svæða, meðal annars miðað við getu viðkomandi svæðis og út frá beitarmarkmiðum, hlutdeild og uppskera góðra beitarplantna. Tryggja þarf að mat fari fram með reglubundnum, skipulögðum hætti. Einnig þarf að hafa í huga að úthagi þarf í flestum tilfellum að geta veitt fjölþætta vistkerfapjónustu, auk beitarinnar, t.d. varðandi vatnsmiðlun, útivist, veiði, bindingu kolefnis og á eldfjallasvæðum gegnir öflugur hávaxinn gróður mikilvægu hlutverki við bindingu ösku og ryks.

Til að framkvæmd ofangreinds kerfis geti orðið að veruleika verða bændur í mörgum tilfellum að stórauka möguleika sína til að hafa búfé í heimahögum mun lengur en nú tíðkast í köldu árferði.

4 Ástand lands – grundvöllur markmiðssetningar í landgræðslu

Landgræðslulög fjalla um land og meðferð þess. Stór hluti Íslands er í afar slæmu ástandi sem getur engan veginn talist eðlilegt.

Ástand lands tekur mið af stöðu vistkerfa t.d. að því er varðar útbreiðslu og samsetningu gróðurs, framleiðni, miðlun vatns eða líffræðilega fjölbreytni, miðað við það náttúrufer sem er ríkjandi á viðkomandi stað. Jafnframt tekur ástand lands mið af áherslum og þörfum þjóðfélagsins á hverjum tíma fyrir margvíslega þjónustu vistkerfa. Eftir því sem ástand vistkerfa er betra, má að öðru jöfnu gera ráð fyrir að möguleikar samfélagsins til að nýta sér þjónustu þeirra til arðs og ánægju batni. Hér á landi er ástand lands víða afar slæmt og er stór hluti þurrendisvistkerfa alvarlega raskaður. Ástæður þessarar miklu landhnignunar eru margar, en þó fyrst og fremst samspil ofnýtingar lands við áhrif óblíðra veðuraflla og tíðra eldgosa.

Eftirfarandi þættir lýsa ástandi lands hér á landi og eru allt viðfangsefni landgræðslustarfsins:

- a. **Jarðvegur.** Á árinu 1997 lauk heildarúttekt á jarðvegsrofi á Íslandi, sem unnin var af Rannsóknastofnun landbúnaðarins og Landgræðslu ríkisins¹⁹. Niðurstöður hennar sýndu umtalsvert eða alvarlegt jarðvegsrof á 40% landsins, eða 52% landsins þegar hæstu fjöll, jöklar ár og vötn eru undanskilin (Tafla 1). Þá hefur gæðum jarðvegs einnig hnignað og er jarðvegur myndaður eftir landnám víða með meira af áfoksefnum, grófkornóttur, með lélega samloðun og minna af lífrænu efni en jarðvegur sem myndaðist fyrir landnám. Jarðvegur á svæðum sem gróið hafa að nýju er víða þunnur og ófrjór. Niðurstöðurnar rofkortlagningarinnar undirstrika það hve umfangsmikið verkefni er enn fyrir höndum við stöðvun jarðvegseyðingar og við að efla jarðvegsauðlindina til samræmis við raunveruleg umhverfisskilyrði og landnýtingarþarfir þjóðarinnar.

Tafla 1. Niðurstöður kortlagningar á jarðvegsrofi 1997

Rof	%	km ²
Ekkert – lítið rof (rofeinkunn 0-2)	37	38.501
Talsvert rof (rofeinkunn 3)	23	23.669
Mikið rof (rofeinkunn 4)	11	10.872
Mjög mikið rof (rofeinkunn 5)	6	6.641
Jöklar, vötn og hæstu fjöll	22	22.210
Ókortlagt	1	1.129
Samtals	100%	103.022

Svæði með rofeinkunnir 4 og 5 þarfnast yfirleitt mikilla landgræðsluaðgerða og eru jafnframt óhæf til beitar. Þó ber að hafa í huga að sjávarsandar og stór svæði á hálendi sem eru auðnir af náttúrunnar völdum verða ekki grædd, en stuðla þarf að friðun þeirra fyrir búfjárbreit. Svæði með rofeinkunn 3 eru viðkvæm og það takmarkar landnýtingarmöguleika þeirra, m.a. hvað varðar beit, auk þess sem ástand þeirra er oft það slæmt að landgræðsluframtækni er þörf. Land með rofeinkunn 0-2 er hins vegar í ásættanlegu eða góðu ástandi þegar litið er til jarðvegsrofs. Hafa ber í huga að

¹⁹ Ólafur Arnalds. 1997. Jarðvegsrof á Íslandi. Útg. Rannsóknastofnun landbúnaðarins og Landgræðslu ríkisins.

einkunnirnar miðast eingöngu við jarðvegsrof og veita því ekki upplýsingar um gróðurfar eða ástand gróðurs.

Þetta er eina úttektin sem gerð hefur verið á jarðvegsrofi á landinu. Engar mælingar á landsvísu hafa farið fram síðustu 15 ár síðan jarðvegsrofskýrslan kom út. Engar upplýsingar eru því fyrir hendi um þróun mála né núverandi ástands landsins. Brýnt er að fylgst sé með breytingum á vistkerfum og ástandi landsins með reglubundum hætti.

- b. **Útbreiðsla og samsetning gróðurs.** Líklegt er að um helmingur þeirrar gróðurhulu sem hér var um landnám hafi glatast. Mikil umskipti hafa einnig orðið í gróðurfari og hefur þekja birkiskóga minnkað úr a.m.k. 25% af flatarmáli landsins í um 1%. Samsetning þess gróðurs sem eftir stendur einkennist mjög af landhnignun, með mikilli útbreiðslu tegunda sem verjast vel búfjárbreit eða einkenna röskuð svæði.

Samkvæmt gögnum „Nytjaland“, gagnagrunni Landbúnaðarháskóla Íslands²⁰ má áætla að umfang þessarar landhnignunar gæti verið meiri en 30.000 km² (ca. 30% landsins). Til dæmis einkenna rýr gróðurlendi flesta afrétti landsins.

Ýmiskonar athafnir og mannvirkjagerð hafa jafnframt raskað verulega vistkerfum landsins. Í sumum tilvikum er um að ræða staðbundin áhrif, svo sem við námuvinnslu, vegagerð eða virkjanir en einnig eru þættir sem valda miklu álagi á stærri svæðum. Þar má sérstaklega nefna ferðamennsku svo og ýmiskonar akstur vélknúinna ökutækja. Í þessu sambandi má nefna að samanlögð lengd þjóðvega landsins er 13 þúsund km; vegaf framkvæmdum fylgja þúsundir malarnáma, virkjanaframkvæmdum fylgja uppistöðulón, borpallar, malartíppar, vegir og fleiri mannvirki, auk þess fylgir nokkuð rask dreifikerfi rafmagns²¹.

- c. **Framræsla votlendis.** Um miðja 20. öldina hófst viðamikil framræsla á votlendi með það að markmiði að auka framleiðni í landbúnaði. Annars vegar var verið að skapa möguleika til túnræktar á frjósömum mýrarjarðvegi í kjölfar framræslu og hins vegar að skapa nothæf beitolnd. Talið er að grafnir hafi verið um 32.000 km af skurðum. Framræst hafa verið um 40% alls votlendis. Framræst votlendi er talið vera um 3.900 km² en heildarútbreiðsla votlendis um 10.025 km² (ca 10% landsins)²².

Athuganir hafa leitt í ljós að verulegur hluti framræsts lands hefur ekki verið tekið til túnræktar eða er mikilvægt beitarland. Því eru töluverðir möguleikar á að endurheimta votlendi hér á landi, án þess að skerða hagsmuni landbúnaðar, og er það aðkallandi umhverfismál.

Framræslan hefur gríðarleg áhrif á vatnshag og búsvæði fjölmargra lífverutegunda. Votlendi eru einnig upprunastaður fyrir næringu í ám og vötnum sem mótar m.a.

²⁰Ólafur Arnalds, Fanney Ósk Gísladóttir, Einar Grétarsson, Sigmar Metúsalemsson 2002. Nytjaland - Jarðabók Íslands. Ráðunautafundur 2002, bls. 30-31 (sjá einnig www.nytjaland.is)

²¹Ólafur Arnalds og Ása L. Aradóttir 2011. Rask á Ísland. Bls 19-23 í: Vistheimt á Íslandi (Ása L. Aradóttir & Guðmundur Halldórsson, ritstj.). Landbúnaðarháskóli Íslands og Landgræðsla ríkisins.

²²Hlynur Óskarsson, 1998. Framræsla votlendis á Vesturlandi. Í: *Íslensk votlendi, verndun og nýting* (ritstj. Jón S. Ólafsson). Háskólaútgáfan.

framleiðni vatnakerfa og framleiðni strandsvæða, þar sem eru uppvaxtastaðir ýmissa fiskistofna og mikilvæg búsvæði margra fuglategunda. Framræsla votlendis veldur oxun eða bruna á lífrænum efnum moldarinnar sem stuðlar að losun koltvísýrings (CO₂) út í andrúmsloftið. Þessi losun er mjög mikil á Íslandi. Endurheimt votlendis hefur því mjög fjölbætt gildi bæði sem náttúruverndaraðgerð og til þess að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda.

- d. **Virgni vistkerfa - líffræðileg fjölbreytni.** Með hnignun jarðvegs og gróðurs hafa orðið miklar breytingar á lífríki og virgni vistkerfa. Frjó vistkerfi hafa víða orðið eyðingu að bráð og áhrif á tegundasamsetningu gróðurs, smádýra, örvera og fugla eru mikil. Ekki síst hefur orðið mikil skerðing á jarðvegslífi, en rannsóknir þar að lútandi eru litlar.
- e. **Vatnsmiðlun.** Gróður og jarðvegur virka bæði eins og svampur og sía á vatn, þ.e. halda í sér og miðla vatni eftir úrkomu og binda mengunarefni. Vegna hnignunar vistkerfa eru sveiflur í rennsli fjölmargra áa og lækja, skriðuföll og flutningur yfirborðsefna með vatni miklu meiri en ella væri. Mikið vatn tapast af röskuðum svæðum þar sem gróður sem veitir skjól við jörð nær ekki að binda snjó, þannig að hann fýkur í burtu. Sama gildir um áhrif frera, jarðklaki á grónum svæðum nær að hleypa meiru vatni niður í jarðlög en á ógrónu landi þar sem meira vatn skolast í burtu. Vatnsmiðlun er veigamikil markmið í landgræðslustarfi, og víða erlendis er slíkt verndar- og endurreisnarstarf skipulagt eftir vatnasviðum áa og lækja.
- f. **Hagkvæmni landbúnaðar og annarrar landnýtingar.** Vegna landhnignunar hefur orðið stórfelld skerðing á gróðurlendum og afkastagetu lands til margvíslegra nota, svo sem til beitar. Brýnt er að stórauka endurreisn gróðurlenda. Líkt og hjá öðrum þjóðum hljóta slík endurreisnarmarkmið að vega þungt í framtíðarskipan landgræðslustarfsins, m.a. til að stuðla að sjálfbærni, auka hagkvæmni landbúnaðar og bæta fæðuöryggi þjóðarinnar.
- g. **Landbrot.** Landbrot af völdum fallvatna er viðvarandi vandamál í fjölmörgum ám landsins, og ógnar gróðurlendum. Erfiðast er ástandið við ýmsar jökulár og á áhrifasvæðum eldgosanna t.d. úr Eyjafjallajökli og Grímsvötnum, þar sem aurframburður og eðja hleðst upp í farvegum. Í skjóli varnargarða grær land þar sem ár byltust um áður.
- h. **Mengun og hollustuvernd.** Mikil óhollusta stafar af fínu áfoki sem berst frá uppblásturssvæðum, jökulárleirum og leirum við vötn og tjarnir, einkum í nálægð jökla. Mikilvægt er að græða slík svæði eða draga úr leir- og sandfoki með öðrum hætti, þar sem slíkt er hægt, til að verja nálæg gróðurlendi og hefta fínefni sem berast langt með vindi og er fólki til óþæginda og meins.

5 Ýmsir þættir sem hafa áhrif á ástand lands

Ástand lands, eins og fjallað er um í kafla 4, ræðst af ýmsum þáttum. Það er í raun verkefni landgræðslulaga að skapa forsendur til að geta unnið með þá þætti og þannig stuðlað að góðu ástandi og sjálfbærri nýtingu lands. Nefndin hefur því skilgreint helstu þætti sem hún telur vera mikilvæga áhrifavalda fyrir ástand lands og jafnframt mótandi fyrir landgræðslustarfið næstu árin:

- a. **Búfjárbeit.** Allt frá landnámi hefur búfjárbeit, í samspili við veðurfarssveiflur og tíð eldgos, verið megináhrifavaldur um ástand vistkerfa hér á landi. Beitin hefur m.a. haft mikil áhrif á tegundasamsetningu gróðurs, viðnám gegn áföllum og getu vistkerfa til að endurnýja sig eftir náttúruleg áföll. Búfjárbeit telst sjálfbær ef hvorki er gengið á gróður né jarðveg, heldur sé vistkerfið í jafnvægi eða framför. Eftir því sem þanþol kerfisins er minna þolir það minna beitarálag.²³ Stjórn beitar hefur mikil áhrif á landkosti, og sjálfbær búfjárbeit felur m.a. í sér að tekin er ákvörðun um tímasetningu og lengd beitar og fjölda búfjár miðað við ástand lands.
- b. **Varsla búfjár.** Meginreglu um vörslu búfjár er að finna í lögum um búfjárhald o.fl. Ákvæði laga er varða vörsluskyldu eigenda á búfénaði sínum eru veik. Mikilvægt er að ágangur búfjár hindri ekki eða tefji framför gróðurlenda eða dragi úr möguleikum landeigenda til landbóta.
- c. **Opinber framlög vegna landnýtingar.** Mikilvægt er að hvers konar framlög opinberra aðila sem áhrif hafa á landnýtingu með einum eða öðrum hætti verði ekki til þess að skaða land eða torvelda endurreisn illa farins lands. Þetta á m.a. við um framlög til framleiðslu búvara og uppbyggingu ferðamannastaða.
- d. **Akuryrkja.** Miklar breytingar eru að verða á íslenskum landbúnaði. Akuryrkja eykst hröðum skrefum með hlýnandi loftslagi og aukinni þekkingu. Engin lagaákvæði gilda um verndun jarðvegs í ökrum og opinber framlög til stuðnings akuryrkju eru á engan hátt skilyrt um sáðskipti eða aðra góða búskaparhætti.
- e. **Útivist og ferðapjónusta.** Þetta er mjög vaxandi þáttur landnotkunar sem í mörgum tilvikum hefur mikil áhrif á gróður og jarðveg. Jafnframt fylgja þessari gerð landnotkunar auknar kröfur um umhverfisgæði.
- f. **Akstur utan vega.** Þetta hefur verið ört vaxandi vandamál sem veldur víða umtalsverðum landsspjöllum
- g. **Loftslagsbreytingar.** Loftslagsbreytingar eru að valda mjög miklum breytingum á landkostum og landnýtingu hér á landi. Akuryrkja er m.a. stunduð í auknum mæli en jafnframt má gera ráð fyrir að ýmis sjálfræðsla lands geti aukist vegna viðvarandi hlýnunar. Þá má nefna í þessu sambandi að landgræðsla er viðurkennd mótvægisáðgerð til að draga úr styrk CO₂ í andrúmslofti með bindingu kolefnis í gróðri og jarðvegi, samkvæmt Loftslagssamningi Sameinuðu þjóðanna.

²³ Beitarálag: fjöldi dýra á magneiningu gróðurs.

- h. **Nýir hópar landeigenda og breytt búseta.** Þeim bændum fjölga stöðugtsem byggja afkomu sína á öðru en hefðbundnum búskap. Þessi hópur sættir sig illa við að þurfa að verja land sitt gegn ágangi búfjár nágranna sinna þegar þeir vilja bæta landkosti jarða sinna.
- i. **Eignarhald á landi.** Undanfarin ár hefur verið unnið að því að skýra eignarhald á stórum hluta landsins með vinnu óbyggðanefndar við úrskurði um þjóðlendur, sbr. lög nr. 58/1998. Enn liggur ekki fyrir hvernig ríkið ætlar sér að fara með rekstur þessa lands en gera má ráð fyrir að ákvarðanir um það verði teknar á komandi árum.
- j. **Mannvirkjagerð.** Mikið land fer undir mannvirki, svo sem vegi, byggðir, námur og virkjanir. Mikilvægt er að til staðar séu skýr viðmið og skuldbindandi ferli um það hvort, við hvaða aðstæður og hvernig bætt skuli fyrir gróður og jarðveg og önnur vistkerfi sem raskast eða tapast vegna framkvæmda, og að fylgst sé með því að aðgerðir skili raunverulegum árangri líkt og markmið aðgerða segja til um.
- k. **Jarðvegsrof.** Mikið hefur áunnist við að hefta og koma í veg fyrir jarðvegsrof og endurreisa landkosti. Hins vegar eru enn mikil verkefni framundan. Meðal verkefna sem enn þarf að takast á við er stöðvun vatns- og vindrofs víða um land, uppgræðsla illa farins lands, og uppbygging öflugra vistkerfa sem tekið geta á móti áföllum svo sem vegna gjóskugosa.
- l. **Varnir gegn öskufoki – binding gjósku.** Gróður getur bundið mikla gjósku, ekki síst kjarr og skóglendi. Það kom glögglega í ljós eftir gosið í Eyjafjallajökli að skógurinn í Þórsmörk batt öskuna á meðan öskufok er enn viðvarandi á verr grónum svæðum í nágrenninu. Mikilvægt er að endurreisa og viðhalda öflugum gróðri á áhrifsvæðum helstueldfjalla og efla þannig þanþol²⁴ hans gagnvart mögulegum áföllum vegna öskufalls. Þannig má draga úr hættu á að aska frá eldgosum myndi vítahring uppblásturs og áframhaldandi landeyðingar og að fok á finni ösku valdi rykmengun sem getur haft áhrif á heilsu fólks á stórum svæðum
- m. **Fjármagn.** Tryggja þarf leiðir til að fjármagna betur alla þætti landgræðslustarfsins og leita nýrra leiða til þess.
- n. **Stofnanauppbygging og starfsskipulag.** Afar mikilvægt er að byggja upp skilvirkar stofnunar og kerfi til að leiða landgræðslustarfið. Þar skiptir miklu samspil ríkisvalds, sveitarstjórna og einstaklinga.

²⁴ Þanþol er hugtak í vistfræði er lýsir því hversu fljótt vistkerfi jafna sig eftir rask (sjá t.d. Scheffer M., S. Carpenter, J.A. Foley, C. Folke and B. Walker, 2001. Catastrophic shifts in ecosystems. Nature 413:591-596.)

6 Mikilvæg sjónarmið til grundvallar tillagna til nýrra laga um landgræðslu

Nefndin hefur haft ýmis sjónarmið til grundvallar við gerð þeirra tillagna sem birtast í næsta hluta greinargerðarinnar (II). Vill nefndin leggja áherslu á mikilvægi eftirtalinna sjónarmiða við gerð nýrra laga um landgræðslu og framkvæmd landgræðslustarfsins til að ná tilgangi og markmiðum laganna:

- a. **Langtímaverkefni.** Landgræðsla er í eðli sínu langtímaverkefni. Sum verkefni þurfa nokkurn aðdraganda vegna undirbúnings og samninga um landnýtingu. Mikilvægt er að taka tillit til slíkra sjónarmiða við framkvæmd laga um landgræðslu.
- b. **Sjálfbær landnýting.** Eitt mikilvægasta markmið landgræðslulaga er að stuðla að því að ekki sé gengið á gæði gróður- og jarðvegsauðlindanna og að tryggja framför á röskuðu landi. Landnotkun hefur breyst mikið á síðustu árum og nýjar tegundir landnýtingar hafa aukin áhrif. Stuðla þarf að aukinni ábyrgð landnotenda og að nýting lands sé hvarvetna í samræmi við viðmiðanir um sjálfbærni á grunni vísindalegrar þekkingar, Koma þarf á mælanlegum sjálfbærnisvísnum og vöktun landkosta og landnýtingar. Beit búfjár þarf undir öllum kringumstæðum að verða sjálfbær.
- c. **Sambætting fjárhagslegs stuðnings og markmiða um sjálfbærni.** Stuðla þarf að því að stuðningur ríkisvaldsins við landbúnað og byggðaþróun tengist betur markmiðum stjórnvalda í umhverfismálum. Mikilvægt er að greiðslur ríkisvaldsins til landbúnaðarframleiðslu, ferðaþjónustu og annarra atvinnugreina sem byggja á landnýtingu séu háðar vottun um sjálfbærni, þ.m.t. umráðum yfir nægjanlegu landi og sjálfbæra nýtingu þess.
- d. **Endurheimt vistkerfa – „skuldin við landið“.** Umfang aldalangrar jarðvegs- og gróðureyðingar á Íslandi á sér vart hliðstæðu annarsstaðar. Með vistheimtaraðgerðum má vinna upp að einhverju leyti það sem tapast hefur af grónu landi og endurheimta landgæði. Bætt gróðurfar stuðlar að aukinni auðlegð þjóðar með auknum möguleikum á ýmiskonar landnýtingu, ásamt auknum sveigjanleika í landbúnaði. Endurheimt vistkerfa stuðlar einnig að endurreisn og viðhaldi líffræðilegrar fjölbreytni og margvíslegri vistkerfisþjónustu, auk þess að vera hluti af mótvægisáðgerðum gegn loftslagsbreytingum af mannavöldum. Umfang þessa verkefnis kallar á tölusett markmið til að stuðla að árangri. Markmið um aukna vistheimt væri í samræmi við samþykkt aðildarþings samnings um líffræðilega fjölbreytni í Nagoya í Japan 2010, þar sem Ísland var aðili að og sett voru markmið um að endurheimta 15% af skemmdum vistkerfum lands fyrir árið 2020.
- e. **Þátttökunálganir.** Almennt gildir að bestur árangur næst með því að virkja almenning jafnt sem hagsmunaaðila í vernd og endurreisn landkosta. Þátttaka í mótun og framkvæmd slíks starfs hefur áhrif á viðhorf fólks til þessa verkefnis og eykur ábyrgð þess á umhverfi sínu. Efla þarf samstarf Landgræðslunnar við einstaklinga, sveitarfélög og félagasamtök og styðja í auknum mæli fjölbreytt landgræðsluverkefni með leiðsögn og fjármunum.
- f. **Þátttaka bænda og hagsmunaaðila.** Mikið hefur áunnist á þessu sviði. Ríka áherslu þarf að leggja á að sú þróun haldi áfram að landgræðsluverkefni verði unnin æ meira af

heimamönnum í hverju héraði. Góður grunnur hefur verið lagður að slíku starfi með samstarfsverkefnum „Bændur græða landið“ (BGL)²⁵ og Landbótasjóði Landgræðslu ríkisins²⁶. Þó eru miklir möguleikar á enn meira samstarfi, en leggja þarf áherslu á að efla möguleika áhugafólks úr röðum annarra þjóðfélagshópa á að hafa áhrif og taka þátt í starfinu.

- g. **Þátttaka og skilningur sveitarfélaga, félagasamtaka og almennings.** Kjarni nútíma landgræðslustarfs, sem og annarrar umhverfisverndar, er að virkja fólk til dáða í umönnun lands. Einkum er mikilvægt að fólk sem á beinna hagsmuna að gæta vegna ástands lands, s.s. bændur og aðrir landeigendur, sé virkt í verndunar- og endurreisnarstarfi. Þátttaka sveitarfélaga, félagasamtaka, annarra hagsmunaaðila og almennings er einnig mikilvæg.
- h. **Vistkerfisnálgun** er vinnulag sem m.a. er lagt til grundvallar framkvæmd samningsins um líffræðilega fjölbreytni. Um er að ræða samþætta nálgun við nýtingu lands, vatns og lifandi auðlinda, sem stuðlar að vernd þeirra og sjálfbærni. Hún byggir á vísindalegri þekkingu á viðkomandi vistkerfum, sem tekur mið af gerð þeirra, samspili á milli lífvera og samspili lífvera við umhverfi sitt. Að auki tekur vistkerfisnálgun tillit til þess að maðurinn, með sinni menningarlegu fjölbreytni, er óaðskiljanlegur hluti af flestum vistkerfum.
- i. **Þjónusta vistkerfa.** Á undanförunum árum hefur þekkingu fleygt fram á þeirri fjölbættu þjónustu sem vistkerfi geta veitt, til viðbótar hefðbundnum nytjasjónarmiðum.
- j. **Ábyrgð landeigenda.** Brýnt er að landeigendur gangi ávallt fram af ábyrgð við sínar athafnirsem tengjast landnýtingu og virði leiðbeiningar um góða búskaparhætti s.s. við beit og jarðrækt.
- k. **Almannahagsmunir.** Töluverður hluti landsins er í eigu íslenska ríkisins þó aðrir eigi þar oft takmörkuð eignarréttindi, s.s. beitarréttindi. Nýting á landi í sameign þjóðarinnar, skal ávallt vera sjálfbær.
- l. **Samspil við aðra þætti landnýtingar.** Landgræðsla þarf að taka mið af gildandi stefnu í skipulagsmálum, og á sama hátt þurfa markmið landgræðslu að hafa áhrif á stefnumótun og skipulagsgerð.
- m. **Alþjóðleg ábyrgð.** Taka þarf mið af alþjóðlegum samningum og skuldbindingum sem Íslendingar eru aðilar að, og taka tillit til leiðsagnar sem alþjóðleg þróun um umhverfisvernd veitir. Landgræðsla hefur mikil áhrif á líffræðilega fjölbreytni og vernd vatnsgæða. Landgræðsla er jafnframt ein þeirra leiða sem heimiluð er til þess að binda kolefni og uppfyllir hluta af skuldbindingum Íslands gagnvart Rammasamningi Sameinuðu þjóðanna um loftslagsmál.
- n. **Aukin ábyrgð búfjáreigenda.** Ágangur búfjár er víða hindrun í landgræðslustarfi og hefur áhrif m.a. á sjálfræðslu lands, árangur landbótastarfs og frumkvæði fjölmargra til að takast á við fjölbætt landbótaverkefni. Æskilegt er að meginreglan verði sú að umráðamönnum búfjár verði gert skylt að hafa búféalfarið á landi þar sem þeir hafa beitarréttindi. Mikilvægt er að samræma þessi mál í lögum um búfjárhald.

²⁵ Bændur græða landið er samstarfsverkefni Landgræðslu ríkisins og bænda.

²⁶ Landbótasjóður Landgræðslu ríkisins er sjóður sem styrkir ýmsar landgræðsluframkvæmdir.

- o. **Sá sem valdi raski bæti það.** Íslensk löggjöf þarf að tryggja að skerðing gróðurs, jarðvegs og vistkerfa sem kann að hljóttast af framkvæmdum verði bætt með endurreisn auðlindaannarsstaðar þannig að þær verði að ígildi jafngildi þess sem raskast eða tapast. Þessi krafa byggir á sömu sjónarmiðum og greiðslureglan (Polluter pays principle), sem er ein af meginreglum umhverfisréttarins.
- p. **Vistheimt.** Sá árangur sem hefur víða náðst í vistheimt²⁷ sýnir að möguleikar til vistheimtar eru miklir. Það er mikilvægt að lög um landgræðslu hafi ákvæði um vistheimt, þar sem fram komi vilji til að endurheimta röskuð vistkerfi til að auka sjálfbærni og þanþol vistkerfa og bæta getu þeirra til að veita margvíslega vistkerfapjónustu. Ákvæði um vistheimt hvetja til endurheimtar lykilstkerfa landsins, sbr. tilgang og markmið nýrra landgræðslulaga.
- q. **Þekking, færni og viðhorf.** Grundvöllur landgræðslustarfs er að notendur lands jafnt sem aðrir hagsmunaaðilar og þjóðin öll búi yfir góðri þekkingu til að geta lesið landið, metið ástand þess og mögulegar ógnir og brugðist við eftir því sem við á. Þetta kallar m.a. á öflugt rannsóknastarf, samhæfingu þekkingaröflunar og þekkingarmiðlunar, stefnumörkunar og aðgerða, skipulag og vöktun landnýtingar, markvissa kennslu og fræðslu bæði innan og utan skólakerfisins.

²⁷Ása L. Aradóttir & Guðmundur Halldórsson (ritstj.) 2011. Vistheimt á Íslandi. Landbúnaðarháskóli Íslands og Landgræðsla ríkisins, 165 bls.

II. TILLÖGUR UM INNTAK NÝRRRA LAGA UM LANDGRÆÐSLU

Í II. hluta þessarar greinargerðar eru tillögur nefndarinnar að inntaki nýrra laga um landgræðslu. Þær tillögur byggja á þeim grunni sem settur er fram í I hluta. Í kafla 7 eru lagðar fram tillögur um tilgang og markmið nýrra laga og í kafla 8 helstu hugtök og skilgreiningar. Kafli 9 fjallar um stjórn landgræðslumála; svo sem hlutverk Landgræðslu ríkisins, sveitarstjórna, landgræðslufélaga, héraðsráðunauta og svo gerð og inntak landgræðsluáætlunar. Kafli 10 fjallar um helstu viðfangsefni landgræðslustarfsins og helstu leiðir í því sambandi og í 11. kafla er fjallað um þær lagaheimildir og úrræði sem lagt er til að stjórnvöld hafi til að vinna að markmiðum laganna.

7 Tilgangur og markmið landgræðslulaga

Nefndin leggur til eftirfarandi skilgreiningar á tilgangi og markmiðum laga um landgræðslu.

Tilgangur: Tilgangur þessara laga er að vernda, endurheimta og auka þær auðlindir þjóðarinnar sem fólgnar eru í jarðvegi og gróðri landsins og stuðla að sjálfbærri vernd og nýtingu þeirra. Jafnframt að vistkerfi landsins geti veitt samfélaginu fjölbreytta þjónustu.

Meginmarkmið: Það skuli gert með eftirfarandi meginmarkmið að leiðarljósi:

- að vernda vistkerfi landsins og endurheimta og byggja upp röskuð vistkerfi þannig að þau geti veitt samfélaginu fjölbreytta þjónustu til framtíðar.
- að þjóðin hafi skilning á mikilvægi jarðvegs- og gróðurauðlinda landsins, þeirri arfleifð sem í þeim býr og þeim lífsgæðum sem þær veita fólki.
- að þjóðin njóti aukins efnahagslegs-, félagslegs- og umhverfislegs ávinnings af nýtingu þessara auðlinda.
- að byggja upp hvatakerfi sem felur í sér þátttöku almennings og hagsmunaaðila í vernd og endurreisn landkosta.
- að landnýting á Íslandi verði hvarvetna stunduð með sjálfbærum hætti.
- að sá sem nýtir land beri ábyrgð á ástandi þess.
- að opinber stuðningur við landbúnað og aðra landnýtingu sé háður markmiðum stjórnvalda um sjálfbærni landnýtingar.
- að hér byggist upp frekari þekking og færni til að sinna landgræðslustarfi og að þeirri þekkingu og færni sé miðlað til þeirra sem þurfa.
- að koma á reglubundinni vöktun landkosta, landnýtingar eða annarra sjálfbærnivísa til að tryggja eftirlit með breytingum og viðhafa vísindalegt mat á sjálfbærni lands.
- að koma á notkun velferðarvísa sem taka tillit til umhverfismála og ástandi lands. Þannig taki mælikvarðar á framfarir og hagsæld jafnt til efnahagslegra, umhverfislegra og félagslegra þátta. Hagrænir hvatar verðinýttir til að bæta stjórnun umhverfismála, taka tillit til umhverfiskostnaðar og allra stoða sjálfbærrar þróunar til að fá heildrænt mat á hagsæld þjóðar.

8 Hugtök og skilgreiningar

Í starfi nefndarinnarvar farið yfir það hvaða hugtök mikilvægtværi að skilgreina í nýjum lögum. Nefndin leggur á það áherslu að með öllum lykilhugtökum nýrra laga fylgi orðskýring og leggur því til skilgreiningu eftirtalinna hugtaka, sem sum hver koma fyrir í öðrum lögum, orðabókum o.fl.:

1. *Afréttur:* Landsvæði utan byggðar sem að staðaldri hefur verið notað til sumarbeitar fyrir búfé (sjá lög nr. 58/1998, 1. gr., lög nr. 81/2004, 2. gr. og lög nr. 61/2006, 3. gr.)
2. *Ástand lands:* Eiginleikar og samsetning gróðurs og jarðvegs í vistkerfi viðkomandi landsvæðis, í samanburði við það sem telja má eðlilegt miðað við náttúrulegar aðstæður (sjá frumvarp til laga um landgræðslu, 127. löggjafarþing, þskj. 913-584. mál.)
3. *Beitarstýring:* Aðgerðir í þeim tilgangi að stjórna beit og hafa þannig áhrif á ástand lands.
4. *Beitarálag:* Fjöldi dýra á magneiningu gróðurs á hverri tímaeiningu
5. *Beitarþol:* Fræðilegur heildarfjöldi dýra sem hægt er að fóðra á viðkomandi svæði miðað við framleiðslugetu lands hverju sinni þannig að að ástand gróðurs og jarðvegs viðhaldist eða batni og teljist sjálfbær til langs tíma litið.
6. *Endurheimt:* Það ferli að koma náttúruauðlindum og/eða skertri þjónustu þeirra aftur í fyrra ástand (Sjá lög um umhverfisábyrgð, 140. löggjafarþing, þskj. 1532-372. mál.).
7. *Gróðurvernd:* Aðgerðir og starfsemi sem miða að því að vernda og efla gróður og auka mótstöðuafli lands gegn eyðingu (sjá frumvarp til laga um landgræðslu, 127. löggjafarþing, þskj. 913-584. mál.).
8. *Heimaland:* Land sem fjallskilaframkvæmd tekur til en telst ekki til afréttar, sbr. 4. gr. laga nr. 6/1986 um afréttarmálefni, fjallskil o.fl. (Lögfræðiorðabók bls. 185).
9. *Ítala:* Ákvörðun um hve margt búfé hver og einn má hafa á sameiginlegu beitarlandi. Sjá nú III. kafla laga nr. 6/1986 o.fl. fornt í lagamáli, sbr. Grágás og Jónsbók (Lögfræðiorðabók bls. 214).
10. *Jarðvegseyðing:* Hnignun eða tap á jarðvegsefnum, næringarefnum, vatnseiginleikum eða skerðing á öðrum mikilvægum eiginleikum jarðvegs.
11. *Jarðvegsof:* Losun, flutningur og setmyndun yfirborðsefna af völdum rofs, t.a.m. vindrof, vatnsrof, skriðuföll og yfirborðshreyfingar af völdum ísnála og holklaka (sjá frumvarp til laga um landgræðslu, 127. löggjafarþing, þskj. 913-584. mál.)
12. *Jarðvegur:* Hluti lífheimsins undir yfirborði jarðar þar sem efnabreytingar mynda moldarefni (jarðvegsmýndun). Jarðvegurinn er jafnframt hluti vistkerfa og veitir þeim margs kyns þjónustu, m.a. sem hlekkur í hringrásum næringarefna og vatns.
13. *Landgræðsla:* Samheiti yfir alla starfsemi og aðgerðir til að vernda og bæta gróður og jarðveg með ákveðin markmið að leiðarljósi.
14. *Landgræðslusvæði:* Landsvæði þar sem unnið er að landgræðslu annað hvort á öllu svæðinu eða hluta þess.
15. *Landgræðsluaðgerðir:* Virkar aðgerðir sem er beitt í þeim tilgangi að ná fram markmiðum landgræðslu.
16. *Landsþjöll:* Umtalsverð neikvæð eða óæskileg áhrif á landkosti, af manna völdum

- (sjá frumvarp til laga um landgræðslu, 127. löggjafarþing, þskj. 913-584. mál).
17. *Lausaganga:* Þegar búfé getur gengið í annars manns land í óleyfi (sjá lög nr. 103/2002 um búfjárhald, 2. gr.)
 18. *Náttúruauðlind:* (í umhverfisrétti) Auðlegð í jörðu eða sjó, náttúrugæði. Geta verið ólífrænar og lífrænar, þ.e. loft, vatn, gróður og jarðvegur (Lögfræðiorðabók bls. 296).
 19. *Sjálfbær landnýting:* Nýting á gróðri eða jarðvegi sem hvorki gengur á höfuðstól náttúrunnar né hamlar með óeðlilegum hætti náttúrulegri framvindu gróðurs og jarðvegs (sjá frumvarp til laga um landgræðslu, 127. löggjafarþing, þskj. 913-584. mál).
 20. *Umráðahafi lands:* Sá sem hefur lögumætan rétt til að ráðstafa nýtingu landsins. Þegar um er að ræða afrétti er viðkomandi sveitarfélag umráðahafi landsins í skilningi laga þessara. Sama á við um öll önnur beitolönd sem notuð eru, með líkum hætti og afréttir, til upprekstrar eða sem sameiginlegur bithagi (sjá frumvarp til laga um landgræðslu, 127. löggjafarþing, þskj. 913-584. mál).
 21. *Uppgræðsla:* Framkvæmdir til að auka gróðurþekju og virkni vistkerfa (sjá frumvarp til laga um landgræðslu, 127. löggjafarþing, þskj. 913-584. mál.).
 22. *Úrbótaáætlun:* Bindandi gjörningur um bættu landnýtingu (sjá frumvarp til laga um landgræðslu, 127. löggjafarþing, þskj. 913-584. mál.).
 23. *Vangróin lönd:* Svæði þar sem gróðurþekja er minni en telja má eðlilegt miðað við náttúrulegar aðstæður
 24. *Vistheimt:* Ferli er stuðlar að endurreisn hnignaðra vistkerfa með hliðsjón af tegundarsamsetningu og gerð lífsamfélaga, virkni vistkerfa, möguleikum ólífræns umverfis til viðhalds lífvera og tengingu við aðrar virsteiningar.
 25. *Vöktun:* Reglubundið eftirlit með ástandi gróðurs og jarðvegs (sjá frumvarp til laga um landgræðslu, 127. löggjafarþing, þskj. 913-584. mál).
 26. *Vörsluskylda* Skilyrðislaus krafa um að umráðamaður búfjár ábyrgist að búfé í umsjá hans sé haldið innan afmarkaðs svæðis allt árið eða tiltekna hluta þess (sjá lög nr. 103/2002 um búfjárhald, 2. gr.).
 27. *Þjóðlenda:* Landsvæði utan eignarlanda þó að einstaklingar eða lögaðilar kunni að eiga þar takmörkuð eignarréttindi (sjá lög nr. 58/1998, 1. gr., lög nr. 81/2004, 2. gr., lög nr. 44/1999, 3. gr., og lög nr. 61/2006, 3. gr.).

9 Stjórn landgræðslumála ofl.

9.1 Stofnun ríkisins á sviði landgræðslumála

Nefndin leggur til að ríkið starfræki áfram stofnun á sviði landgræðslumála, líkt og verið hefur um margra áratuga skeið.

Í núverandi lögum er fjallað sérstaklega um staðsetningu höfuðstöðva Landgræðslu ríkisins í Gunnarsholti og að titill forstöðumanns sé landgræðslustjóri. Nefndin sér ekki ástæðu til að breyta þessu í lögnum. Þó kom fram það sjónarmið í nefndinni að hagsmunir málaflokksins hljóti að ráða því hvar höfuðstöðvar stofnunarinnar séu og að óþarfi sé að binda slíkt í lög.

Jafnframt leggur nefndin til að heiti Landgræðslu ríkisins verði breytt í „Landgræðslan“. Telur nefndin það heiti vera einfaldara í notkun og tali og samræmast þeirri hefð sem hefur verið að skapast við nafngiftir stofnana, sbr. Umhverfisstofnun, Hafrannsóknarstofnunin, Mannvirkjastofnun, Vegagerðin o.fl., en aftan við heiti þessara stofnana er ekki einnig skeytt „ríkisins“.

Nefndin leggur til að eftirfarandi verkefni verði hlutverk Landgræðslu ríkisins:

1. Að vinna að verndun og endurheimt landkosta, þ.m.t. stöðvun jarðvegsrofs, gróðurvernd, uppgræðslu lands, vistheimt og sjálfbærri landnýtingu, á eigin vegum og í samstarfi við aðra aðila.
2. Að hvetja til og veita stuðning við fjölþætt verkefni á sviði landgræðslu þ.m.t. gróður- og jarðvegsverndar, uppgræðslu og vistheimt.
3. Að stuðla að og veita upplýsingar, fræðslu og ráðgjöf um landgræðslu.
4. Að meta og vakta ástand gróður- og jarðvegsauðlinda landsins.
5. Að hafa eftirlit með landnýtingu, skilgreina sjálfbæra landnýtingu og stuðla að fyrirbyggjandi aðgerðum til að koma í veg fyrir ósjálfbæra landnýtingu.
6. Að gera landgræðsluáætlanir og bera ábyrgð á gerð og framkvæmd Landgræðsluáætlunar.
7. Að vinna að og taka þátt í rannsókn- og þróunarstarfi á sviði landgræðslu.
8. Að taka þátt í innlendu og alþjóðlegu samstarfi á sviði landgræðslumála.
9. Að vinna önnur landgræðslustörf samkvæmt lögum þessum.
10. Að reka héraðssetur þar sem tilefni er til.

9.2 Hlutverk sveitarstjórna

Sveitarstjórnir gegna mikilvægu hlutverki við að ná fram markmiðum landgræðslulaga. Sveitarstjórnir annast stjórn og framkvæmd fjallskilamála auk þess að hafa skipulagsvald innan viðkomandi sveitarfélagamarka. Framkvæmd gróður- og jarðvegsverndar tengist því á margan hátt verkefnum sveitarstjórna. Nefndin telur nauðsynlegt að formgera aðkomu sveitarstjórnarstigsins að einstökum viðfangsefnum landgræðslulaga.

Í núverandi landgræðslulögum eru ákvæði um hlutverk gróðurverndarnefnda, sem störfuðu í umboði héraðsnefnda. Héraðsnefndir og þ.m.t. gróðurverndarnefndir hafa nú verið lagðar niður í flestum sveitarfélögum. Nefndin leggur því til að ákvæði um stofnun og hlutverk sérstakra gróðurverndarnefnda sveitarfélaga verði felldar úr lögum. Hins vegar telur nefndin mikilvægt að sveitarstjórnir fjalli um landgræðslumál og feli slík málefni viðeigandi nefndum, s.s. umhverfisnefndum eða skipulagsnefndum o.s.frv.

Núgildandi lög gera ráð fyrir samráði við sveitarstjórnir þegar grípa þarf til skjótra verndaraðgerða, s.s. með takmörkun á beit. Einnig koma þar fram heimildir Landgræðslu ríkisins til samstarfs við sveitarfélög um uppgræðsluverkefni. Slík ákvæði eru mikilvæg í lögum, en hins vegar þyrfti að færa þau í nútímalegra horf.

Nefndin leggur því til að hlutverk sveitarfélaga verði útfært á eftirfarandi hátt í nýjum lögum um landgræðslu:

1. Sveitarfélög skuli hafa frumkvæði að og stuðla að landgræðslu innan stjórnásluumdæma sinna og að landnýting samrýmist landgræðslulögum. Sveitarstjórnir skuli fela viðeigandi nefnd eða eftir atvikum starfsmanni á vegum sveitarfélagsins að fjalla um landgræðslumálefni og að fylgjast m.a. með ástandi afrétta og heimalanda, vera ráðgefandi um notkun og meðferð beutilanda og hafa frumkvæði að vernd og eflingu gróðurs og jarðvegs. Sveitarstjórnir skuli í upphafi kjörtímabils tilkynna Landgræðslu ríkisins um það hvaða nefnd í sveitarfélaginu fer með málefni landgræðslu.
2. Lagt er til að við gerð svæðisbundinna landgræðsluáætlana svo og Landgræðsluáætlunar muni Landgræðsla ríkisins leita samráðs við sveitarstjórnir viðkomandi landsvæða um áherslur og forgangsröðun landgræðsluverkefna. Það samráð muni því ganga lengra en lögbundið samráð sem umhverfismat áætlana felur í sér, sbr. lög nr. 105/2006.
3. Sveitarstjórnir geti gefið landgræðslusvæðum sess í sínu aðalskipulagi og þar með haft áhrif á forgangsröðun landgræðsluverkefna innan marka sveitarfélagsins.
4. Nefndin telur eðlilegt, með hliðsjón af lögum um afréttarmálefni, fjallskil o.fl., að sveitarstjórnir beri að hluta til ábyrgð á eftirliti samkvæmt landgræðslulögum, og hafi frumkvæði að því að beina til Landgræðslu ríkisins ábendingum um ósjálfbæra nýtingu lands. Þeim yrðipví gert skylt að tilkynna til Landgræðslu ríkisins ef rökstuddar ábendingar bærust um að nýting afrétta eða heimalanda væri ábótavant, og eða með ósjálfbærum hætti. Þá yrði Landgræðslu ríkisins jafnframt skylt að tilkynna það til viðkomandi sveitarstjórna ef stofnunin teldi að þörf væri á úrbótum.

9.3 Þátttaka hagsmunaaðila og almennings

Það er mat nefndarinnar að víðtæk þátttaka almennings og hagsmunaaðila í landgræðslustarfi sé lykillinn að árangri í starfinu. Hvað varðar almenning, þá þarf að leggja áherslu á upplýsingamiðlun og góð samskipti varðandi mótun og framkvæmd landgræðsluverkefna. Mikilvægt er að gefa almenningi kost á aðstoð og ráðgjöf um landgræðslu, m.a. til að mikilvægi landgræðslustarfsins verði ljóst og til að efla landlæsi. Landeigendur og aðrir umráðamenn lands hafa hagsmuni af því að beitarnýting sé alls staðar sjálfbær, þ.e. að ekki verði gengið á gæði landsins. Nefndin telur að auka þurfi ábyrgð slíkra aðila á sjálfbærri nýtingu og þátttöku þeirra í landbótum. Einnig þurfi að veita þeim ráðgjöf og fræðslu um að vernda og bæta land.

Til að efla þátttöku almennings telur nefndin að efla þurfi landgræðslustarf grasrótar- og annarra félaga og félagasamtaka um landgræðslu. Hvetja þarf félagasamtök til þess að taka að sér umsjón og framkvæmd verkefni á sviði landgræðslu, jafnvel gegn stuðningi í samræmi við umfang og gæði veittrar þjónustu.

Í núverandi lögum um landgræðslu eru margvísleg ákvæði um landgræðslufélög. Eins og að framan greinir þá telur nefndin félög og félagasamtök um landgræðslu mikilvæg til að ná fram markmiðum landgræðslulaga. Slíkt skapar stjórnvöldum farveg til að hvetja almenning til virkrar þátttöku í landgræðslustarfi, ekki síst til að auka meðvitund og ábyrgð.

Nefndin telur því mikilvægt að ný lög um landgræðslu innihald ákvæði um landgræðslufélög, en telur þó að breyta þurfi verulega núverandi lagaákvæðum þar að lútandi. Nefndin telur fullnægjandi að lögin heimili Landgræðslu ríkisins að hvetja til stofnunar félaga á sviði landgræðslu, sem vinni að markmiðum landgræðslulaga og sé heimilt að veita þeim stuðning. Reynslan hefur sýnt að óþarft er að löggjafinn setji nákvæmar reglur um slík félög; aðalatriðið er að þau verkefni sem þau vinna að séu í samræmi við heildarmarkmið í landgræðslu.

9.4 Hlutverk héraðsráðunauta búnaðarsambanda

Í landgræðslulögum er að finna ákvæði um hlutverk héraðsráðunauta búnaðarsambandanna. Hlutverk þeirra hefur verið mikilvægt í gegnum árin og leggur nefndin því til að ný lög um landgræðslu innihaldi sambærilegt ákvæði og í núgildandi lögum. Nefndin er meðvituð um áform um breytingar á leiðbeiningarþjónustu landbúnaðarins, en gerir ráð fyrir að núverandi verkefni muni áfram verða viðfangsefni leiðbeininga og þjónustu ráðunauta.

9.5 Landgræðsluáætlanir

9.5.1 Landgræðsluáætlun

Nefndin leggur til að í nýjum lögum um landgræðslu verði ákvæði um að stjórnvöld vinni stefnumótandi áætlun fyrir landgræðslustarfið í landinu. Slík áætlun, sem kallist Landgræðsluáætlun, taki til landsins alls og skilgreini fjárveitingar, áherslur og helstu verkefni

landgræðslustarfsins til ákveðins tíma. Landgræðsluáætlun verði þannig, ef vel tekst til, eitt helsta stjórnþæki landgræðslumála í landinu.

Leggur nefndin til að Landgræðsla ríkisins beri ábyrgð á að vinna Landgræðsluáætlun. Skuli stofnunin hafa um það samvinnu við skilgreindan hóp aðila. Áætlunin er þannig hugsuð sem formlegur samráðsvettvangur fyrir hagsmunaaðila til að móta landgræðslustarfið í samráði við stjórnvöld. Nefndin leggur til að við upphaf hverrar áætlunar skipi ráðherra formlega samráðshóp um gerð Landgræðsluáætlunar, undir stjórn landgræðslustjóra.

Afar mikilvægt er að Landgræðsluáætlun sé hugsuð sem „lifandi“ stjórnþæki. Það er í eðli landgræðslustarfsins að taka til bæði staðbundinna verkefna, svo sem innan ákveðinna landgræðslusvæða, og ákveðinna verkefna t.d. við varnir gegn landbroti. Starfið tekur einnig til stórra og óskilgreindra svæða, t.d. þegar unnið er að landgræðsluverkefnum í heilum landshlutum. Jafnframt er það staðreynd, líkt og ávallt þegar um er að ræða verkefni tengd landnýtingu, að það liggur ekki alltaf fyrir með löngum fyrirvara, á hvaða svæðum er hægt að vinna og hvar ekki.

Stefnumótun Landgræðsluáætlunar taki einnig til óstaðbundinna þátta, svo sem fræðslu og ráðgjöf, rannsókna og stuðning við verkefni. Alla þessa þætti þarf að vera hægt að samræma í Landgræðsluáætlun þannig að hún geti skilgreint ákveðin svæði og einnig ákveðin ósvæðisbundin verkefni í upphafi en síðan verði hægt að bæta árlega við svæðum og verkefnum eftir því sem tilefni gefast til. Eitt af mikilvægum markmiðum Landgræðsluáætlunar að gefa stjórnvöldum færi á samþættingu annarra áætlana eftir því sem við á. Því telur nefndin mikilvægt að Landgræðsluáætlun verði hluti af samræmdri Landsskipulagsstefnu stjórnvalda.

Þannig verði leitast við að með Landgræðsluáætlun hafi stjórnvöld ávallt yfirsýn yfir landgræðslustarfið í landinu og hafi aðgengilegar upplýsingar um stefnu í málaflokknum.

Nefndin leggur til að landgræðsluáætlun verði unnin til 10 ára í senn og Landgræðsla ríkisins geti bætt við landgræðsluverkefnum í samræmi við áætlunina í upphafi hvers árs. Að 5 árum liðnum skal hún endurskoðast. Áætlunin skal staðfest og gefin út af ráðherra.

9.5.2 Aðalskipulög sveitarfélaga

Nefndin telur að landgræðsluáætlun þurfi að vera þannig unnin og lögð fram að markmið hennar séu leiðbeinandi við aðalsskipulagsvinnu einstakra sveitarfélaga, en þau eru mikilvægustu svæðisbundnu áætlanir landsins. Nefndin leggur því til að í nýjum landgræðslulögum verði því beint til sveitarfélaga, að þau taki upp við endurskoðun sinna aðalskipulaga þau landgræðsluáform sem lögð eru til í landgræðsluáætlun innan hvers skipulagssvæðis. Það skuli þau gera í samráði við Landgræðslu ríkisins. Það myndi gerast við endurskoðun hvers aðalskipulags.

Nefndin leggur til að í aðalskipulagi sveitarfélaga verði hægt að skilgreina sérstaklega s.k. landgræðslusvæði. Slíkar skilgreiningar verði gerðar við endurskoðun aðalskipulags. Þeirri skilgreiningu í skipulagi fylgdi sú kvöð að búfjárbætur væri óheimil nema með leyfi landeiganda.

9.5.3 Landshlutaáætlanir um landgræðslu

Mikilvægt er jafnframt fyrir landgræðslustarfið að Landgræðsla ríkisins og/eða aðrir aðilar vinni landshlutaáætlanir, sem gera nánari grein fyrir einstökum verkefnum. Þær verði hins vegar að vera í samræmi við Landgræðsluáætlun, séu hluti hennar og enn frekar leiðbeinandi fyrir sveitarfélög við gerð aðalskipulaga. Slíkar áætlanir geta tekið til landshluta af ýmsum stærðum og móti áherslur og leiðir til að ná settum markmiðum um landgræðslu á viðkomandi svæðum.

10 Viðfangsefni landgræðslu

Stór hluti landsins er í slæmu ástandi og undir álagi. Jafnframt er ljóst að landnýting, og þar með álag á vistkerfi landsins, mun breytast mjög á næstu árum og áratugum. Margar ástæður liggja hér að baki, þ.á.m. þörf fyrir aukinn gróður og frjósamt land til að mæta þörfum þjóðarinnar fyrir hagkvæman landbúnað og aukið fæðuöryggi. Vaxandi kröfur eru einnig gerðar um endurreisn vistkerfa vegna fjölbættra annarra sjónarmiða svo sem líffræðilegar fjölbreytni, loftslagsbreytinga og vatnsverndar. Landgræðsla er því viðvarandi verkefni.

Þessi kafli fjallar um helstu viðfangefni landgræðslustarfsins og jafnframt hvaða leiðsögn nefndin leggur til að ný lög um landgræðslu veiti til að vinna að þessum viðfangsefnum og til að ná fram markmiðum laganna.

Viðfangsefnum landgræðslu má skipta í þrjá meginhluta:

1. Vernd og sjálfbær nýting: Að koma í veg fyrir eyðingu gróðurs og jarðvegs og stuðla að sjálfbærri landnýtingu.
2. Að græða eydd og röskuð lönd, endurheimta vistkerfi og með því byggja upp fjölbreytta þjónustu vistkerfa landsins.
3. Eftirlit með ástandi og nýtingu lands.

10.1 Vernd og sjálfbær nýting gróðurs og jarðvegsauðlinda landsins

10.1.1 Gróður- og jarðvegsvernd

Til að stuðla að vernd gróðurs og jarðvegs telur nefndin að sú meginregla þurfi að vera í nýjum lögum aðóheimilt sé að valda spjöllum á gróðri eða jarðvegi. Lögin þurfa einnig að kveða á um þá grundvallarreglu að við landnýtingu skuli þess ætíð gætt að valda ekki rýrnun eða eyðingu landkosta og að sá beri ábyrgð sem veldur landskemmdum. Um þessa skyldu og úrræði stjórnvalda í því sambandi er nánar fjallað í 12. kafla.

Nefndin bendir einnig á að í kafla 9.1 um hlutverk Landgræðslu ríkisins er lagt til að stofnuninni verði ætlað að safna upplýsingum og vakta ástand gróður- og jarðvegsauðlinda landsins.

10.1.2 Sjálfbær landnýting

Mikilvægt er að ný lög veiti skýra leiðsögn um það hvað sé sjálfbær landnýting. Nefndin hefur skoðað hvernig slíkt er útfært í öðrum löndum og er þar algengt að sambærileg lög veiti heimildir til að útfæra leiðbeiningar um hvað teljist sjálfbær landnýting (e: good practice guidelines). Slíkir mælikvarðar geta síðan orðið leiðbeinandi við útfærslu á ýmiskonar styrkjum, t.d. í landbúnaði og jafnvel ferðaþjónustu. Leggur nefndin til að þetta ákvæði geti þannig orðið hluti af því sem kalla má skilyrt framlög (e: cross compliance) stjórnvalda líkt og vísi má finna að í núverandi gæðastýringu í sauðfjárrækt.

Leggur nefndin því til að lögin veiti heimildir til útgáfu s.k. „good practice guideline“ sem hafi þá stöðu að vera viðmið stjórnvalda um viðkomandi þátt landnýtingar. Landgræðsla ríkisins skuli hafa forgöngu að gerð slíkra viðmiða og annist útgáfu þeirra, en beri að hafa samráð við viðeigandi hagsmunaaðila við samningu þeirra. Nefndin leggur áherslu á að slíkar reglur byggji á þeim grunni sem til staðar er í viðkomandi atvinnugrein.

Sjálfbær landnýting þarf að byggja á vísindalegum grunni. Nefndin leggur til að komið verði á reglubundinni vöktun landkosta, landnýtingar eða annarra sjálfbærnivísa til að tryggja eftirlit með breytingum og viðhafa vísindalegt mat á sjálfbærni lands.

10.1.3 Nýting afrétta og annarra sameiginlegra beitilanda

Afréttir og önnur sameiginleg upprekstrarlönd eru ákveðin landssvæði sem notuð eru til sameiginlegrar sumarbeitar búfjár, þar sem nánar tilteknir aðilar eiga beitarrétt. Það fyrirkomulag að stofna til og nýta afrétti til sameiginlegrar sumarbeitar á sér langa hefð í landinu. Afréttir landsins eru flestir vel landfræðilega skilgreindir í fjallskilasamþykktum. Slíkir sumarhagar eru mikilvægir sauðfjárrækt í landinu, en einnig eru nokkrir afréttir líka nýttir til hrossabeitar. Margir afréttir landsins hafa á síðustu árum verið skilgreindir sem þjóðlendur, en þær eru landssvæði utan eignarlanda og er það ríkið sem þar fer með eignarráðin. Einstakir aðilar eiga þar jafnan óbein eignarréttindi, s.s. beitarrétt.

Gróðurfar á afréttum landsins er í misjöfnu ástandi. Það er mikilvægt markmið laga um landgræðslu að vinna að því að sumarbeita á afréttum landsins og öðrum sameiginlegum sumarbeitilöndum verði sjálfbær og útfæri skilvirk stjórnþæki til að vinna að því.

Í lögum um landgræðslu og í lögum um afréttarmálefni, fjallskilo.fl. nr. 6/1986, eru heimildar ákvæði um gerð ítölu, það er að ákvarða leyfðan fjölda búfjár á viðkomandi afrétt. Núverandi ákvæði um ítölu hafa hins vegar ekki reynst skilvirk til að tryggja sjálfbæra landnýtingu. Ákvæði þessi fela í sér heimildir til að grípa inn í þegar í óefni er komið, en eru ekki hugsuð sem fyrirbyggjandi aðgerðir.

Nefndin leggur til að við gerð nýrra landgræðslulaga verði þessi ákvæði endurskoðuð og ferlið við ákvörðun og samþykkt lögformlega gildandi ítölu einfaldað mjög frá því sem nú er. Leggur nefndin til að Landgræðsla ríkisins, á grunni vísindalegs mats á ástandi lands, verði heimilt að setja ítölu til að tryggja sjálfbærni landnýtingar. Með þessu er átt við að hægt verðiað beita ítölu sem stjórnþæki til að tryggja sjálfbæra landnýtingu, þ.e. stjórnvöld geti metið ástand gróðurs og jarðvegs á afréttumeða öðrum beitilöndum skv. nýjum viðhorfum í vistfræði sbr. kafla 3.3. og það mat verði notað til að segja til um hversu margt búfé sé heimilt að beita á viðkomandi land. Hvað varðar einstakar jarðir í einkaeigu er vísað í kafla 11.

10.1.4 Jarðvegur og akuryrkja

Þrátt fyrir mikilvægi jarðvegs er engin löggjöf hér á landi sem sérstaklega fjallar um jarðveg, þ.e. að frátöldum einstökum ákvæðum landgræðslulaga.

Frjósamur jarðvegur og nýtanlegt land til akuryrkju er mikilvæg auðlind á Íslandi og hefur á síðustu árum orðið til mikil þekking og reynsla í slíkri ræktun. Í aukinni akuryrkju liggja án efa ein helstu nýsköpunartækifæri íslensks landbúnaðar. Íslenskur eldfjallajarðvegur er hins vegar afar fokgjarn og þolir illa mikla, endurtekna jarðvinnslu. Myndunarhraði jarðvegs er mjög hægur og því getur tap á jarðvegi orðið óafturkræft á tímaskala mannsins.

Á síðustu árum hefur orðið mikil aukning á akuryrkju hér á landi. Slíkri ræktun fylgir ávalt hætta á jarðvegsrofi, sérstaklega á vorin. Við langvarandi akuryrkju í sama landi án sáðskipta við grös og belgjurtir geta lífræn efni og áburðarefni glatast úr jarðveginum við fok eða með úrrennsli frá akrinum. Jarðvinnsla, plæging og tæting breytir uppbyggingu jarðvegs þannig að hann verður bæði fokgjarnari og einnig rofgjarnari af völdum vatns.

Nefndin telur mikilvægt að gerð sé grein fyrir akuryrkjalandi við skipulagsgerð sveitarfélaga. Jafnframt verði gerð skýr grein fyrir hvers konar land megi brjóta til akuryrkju. Þar þurfa t.d. að koma fram upplýsingar um jarðveg, landhæð, landhalla, verndarsvæði o.fl. Vert er að ítreka að við ákvörðun um landnotkun þarf að taka tillit til ýmissa annarra þátta sem geta takmarkað hugsanlega nýtingu, eins og t.d. vernd votlendis og ýmissa annarra vistgerða eða náttúruvyrirbrigða, vatnsverndar og ákvarðana um aðra landnýtingu, s.s. skógrækt og frístundabyggðir. Mikilvægt er að allir þessir þættir séu vel skilgreindir við skipulagsgerð.

Nefndin telur mikilvægt að landgræðslulög veiti úrræði til að leitast við að fyrirbyggja jarðvegsrof úr ökrum. Jafnframt er mikilvægt að leitast við að framlög hins opinbera til ræktunarframkvæmda á einn eða annan hátt verði skilyrt um að styrkþegar uppfylli grundvallarákvæði um góða búskaparhætti, sem tilgreindir verði í reglugerð s.s. hlutfall lífrænna efna, varðveisla og aukning líffræðilegrar fjölbreytni jarðvegsins, samsetningu jarðvegskorna, lágmarksbreidd á grónu, ósnertu landi á milli akurs og áa og lækja til að draga úr hættu á að jarðvegur og áburðarefni berist í vatnsból með vatnsrofi úr akrinum og mengunarefni safnist þar upp. Ennfremur ætti að kveða á um stærð akra, notkun skjólbelta eða annara úrræða til að dragi úr hættu á vindrofi. Þá þyrftu að vera til staðar úrræðaferlar til að stöðva akuryrkjuna ef í óefni stefnir varðandi ofangreinda þætti.

Í samræmi við framangreint leggur nefndin til að í landgræðslulögum verði heimild til að setja viðmiðanir um góða búskaparhætti í akuryrkju sem veiti leiðsögn um slíkt verklag og skilgreini ítarlega viðeigandi úrræði ef út af ber og hvernig þeim skuli framfylgt sbr. kafla 10.1.2 hér að framan.

10.1.5 Varnir gegn landbroti

Eitt af lögbundnum hlutverkum Landgræðslu ríkisins er varnir gegn landbroti af völdum fallvatna landsins. Ljóst er að landbrot er verulegt hér á landi og á það bæði við um ræktað land og annað gróið land. Eins og fram kemur í kafla 10 leggur nefndin það til að lög um varnir gegn landbroti nr. 91/2002 verði endurskoðuð og felld inn í ný lög um landgræðslu.

10.2 Uppgræðsla og endurheimt vistkerfa

Mikilvægt er að ný lög um landgræðslu hvetji til og stuðli að uppgræðslu lands, að því að land sé bætt til nytja og vistkerfi endurheimt. Hægt er að ná slíku fram m.a. með uppbyggingu

stuðningskerfa. Verkefni þessi geta verið mismunandi að eðli, eftir þeim markmiðum sem eiga við á hverjum stað.

Það er eðlilegt að með landgræðsluáætlun séu útfærðar áherslur stjórnvalda á hverjum tíma, auk þess sem mikilvægt er að það sé geta til að takast á við óvænta atburði svo sem tengda eldvirkni eða landbroti af völdum fallvatna.

Verkefni sem tengjast uppbyggingu vistkerfa geta verið af mörgum toga, svo sem að bæta land til beitara, undirbúa ófrjósamt land til akuryrkju, mynda gróðurlendi til að binda snjó eða gjósku, endurreisa tegundir og vistkerfi sem áður einkenndu viðkomandi svæði, eða endurheimta vistkerfi vegna röskunar af völdum framkvæmda.

Í núverandi landgræðslulögum er ákvæði sem kveður á um vilja stjórnvalda að koma upp skógi og kjarri innan landgræðslugirðinga eftir því sem við á. Landgræðsla ríkisins hafi um það samstarf við Skógrækt ríkisins. Slíkt markmið á enn við, en þyrfti að skerpa þannig að það endurspegli áherslu á vistheimt í lögunum og miði einkum að endurheimt náttúrulegra birkiskóga og víðikjarrs. Má t.d. benda á Hekluskóga sem dæmi um slíkar áherslur.

Jafnframt vill nefndin hér draga aftur fram mikilvægi þátttökunálgana, þ.e. samstarf við almenning, umsjónaraðila og eigendur lands, til þess að ná árangri í endurheimt vistkerfa og uppgræðslu lands, eins og fjallað er um í inngangi þessarrar greinargerðar og kafla 9.3. Lögin þurfa að gera ráð fyrir uppbyggingu hvatakerfa til að styðja við slík verkefni.

10.2.1 Uppgræðsla lands

Ný lög um landgræðslu ættu að veita grunn til að ráðast í hvers konar verkefni á sviði endurheimtar vistkerfa og uppgræðslu lands í samræmi við tilgang og markmið laganna. Nefndin telur eðlilegt og mikilvægt að Landgræðsla ríkisins hafi frumkvæði að slíkum verkefnum, en aðrir aðilar geti og eigi einnig að hafa slíkt frumkvæði.

Landgræðsluverkefni geta verið unnin af ýmsum aðilum í ýmiskonar samstarfi eftir því sem við á. Hins vegar er mikilvægt er að Landgræðslan hafi yfirsýn f.h. stjórnvalda yfir landgræðslu í landinu, óháð því hvort stofnunin er beinn aðili að verkefnunum eða ekki.

Uppgræðsla getur þjónað margvíslegum tilgangi, svo sem að hefta sandfok og annað rof og draga úr frostlyftingu, undirbúa land undir skógrækt, túnrækt eða aðra ræktun, styrkja beutiland og auka framleiðni þess, binda kolefni, bæta ásýnd lands, o.s.frv. Uppgræðsla er oft fyrsta skrefið til vistheimtar á lítt grónu landi. Það fer þó eftir því hvaða aðferðum er beitt og aðstæðum á viðkomandi svæði hvort uppgræðsla leiðir til vistheimtar. Markmið uppgræðsluverkefna sem unnin eru fyrir opinbert fé þurfa að vera skýr. Fylgjast þarf með árangri aðgerða til að tryggja að eftirfylgni með því að markmiðum um landgræðslu sé náð.

10.2.2 Vistheimt

Lög um landgræðslu þurfa að hafa skýr ákvæði um vistheimt, þar sem fram komi vilji til að endurheimta röskuð vistkerfi til að auka sjálfbærni og þanþol vistkerfa og bæta getu þeirra til að veita margvíslega vistkerfaþjónustu.

Geta vistkerfa til að veita margvíslega þjónustu er háð ástandi þeirra. Að auki hefur ástand vistkerfa mikil áhrif á þanþol þeirra gagnvart ýmis konar raski og landnýtingu. Vistkerfi í góðu ástandi eru því undirstaða sjálfbærrar landnýtingar. Þar sem ástand vistkerfa hér á landi er víða slæmt er því ekki nægjanlegt að vernda þann gróður og jarðveg sem er enn til staðar, heldur er mikið verk fyrir höndum við að endurheimta gróður- og jarðvegsauðlindir landsins. Viðfangsefni á þessu sviði eru afar fjölbreytt. Á stórum svæðum þarf t.d. að hefja uppgræðslu og örva gróðurframvindu á örfoka landi þar sem gróður og jarðvegur er að mestu horfinn. Oft er hins vegar nægjanlegt að endurheimta fyrri vatnsstöðu framræsts votlendis til að endurheimta virkni þess og tegundasamsetningu að stórum hluta. Þá eru ótaldar aðgerðir til að endurheimta staðargróður á svæðum s hefur verið raskað vegna mannvirkjagerðar eða umferðar, til að draga úr sjónrænum áhrifum og koma í veg fyrir frekara rask á vistkerfum.

10.2.3 Votlendi og endurheimt þess

Endurheimt votlendis er verkefni sem ekki hefur haft stoð í lögum. Nefndin leggur til að lög um landgræðslu formgeri endurheimt votlendis sem sérstakt viðfangsefni. Jafnframt að Landgræðslu ríkisins verði falið það hlutverk í lögum að hvetja til og bera ábyrgð á verkefnum sem tengjast endurheimt votlendis, sbr. tilgang og markmið laganna. Jafnframt að skrá og halda yfirlit yfir endurheimt votlendissvæði. Endurheimt votlendis getur fallið að markmiðum um vistheimt í flestum tilvikum.

Votlendisverkefni eru einkum af tvennum toga. Í fyrsta lagi eru það verkefni sem lúta að endurheimt votlendis sem hefur verið ræst fram. Geta slík verkefni falist í því að semja við landeigendur um að fylla í skurði eða stöðva frárennsli úr tjörnum og vötnum. Einnig geta þau fjallað um nýmyndun og endurheimt votlendis á sandsvæðum. Allvíða á láglandi Íslands, sérstaklega þar sem jökulár hafa myndað sléttur nálægt ströndinni, eru aðstæður svipaðar þeim á Skógeyjarsvæðinu við Hornafjarðarfjót þar sem þetta hefur verið gert með góðum árangri.

10.2.4 Viðbrögð við náttúruvá

Samspil eldgosa og landnýtingar hefur mótað mjög gróður og jarðveg landsins. Áhrif gjóskugosa hafa stigmagnast eftir því sem hefur gengið á gróður, en gróðurinn getur bundið vikur og ösku og breytt í jarðveg með sínu lífræna efni. Það er því mikilvægt viðfangsefni landgræðslu að endurheimta slíkar gerðir vistkerfa í forvarnarskyni á áhrifasvæðum virkustu eldfjallanna til að koma í veg fyrir nýjar hrinur sandfoks og uppblásturs. Jafnframt þarf að bregðast gegn eyðandi öflum af völdum náttúruvár, sérstaklega eldgosa, ekki síður en eyðingar af mannavöldum.

10.3 Landgræðslusvæði hins opinbera

Landgræðsla ríkisins fer með lögformlegt forræði 15 jarða og a.m.k. 105 jarðahluta víðs vegar á landinu. Auk þess hefur stofnunin samningsbundnar skyldur um friðun og uppgræðslu fjölda landsvæða.

Nefndin er sammála um að leggja til að þegar land sem Landgræðsla ríkisins hefur umráð yfir, er svo vel gróið að mati stofnunarinnar að eigi er ástæða til frekari aðgerða af hendi stofnunarinnar verði heimilt að afhenda landið til nytja. Nánar er fjallað um afhendingu eða sölu slíks lands í kafla 11.

Landgræðslu ríkisins beri hins vegar að binda afhendingu landsins skilyrðum um meðferð og nýtingu þess. Þegar landgræðsluvæði er afhent, í heild eða hluta, skal ávallt gerður skriflegur samningur milli Landgræðslu ríkisins og viðtakanda landsins, þar sem kveðið er á um endurgjald og um meðferð og nýtingu landsins. Landgræðsla ríkisins skal hafa heimild til að ákveða hvenær landi skuli skilað þegar það telst fullgróið. Slíkum samningum skal þinglýst.

Við sölu landgræðsluvæða sem eru á forræði Landgræðslu ríkisins er mikilvægt að stofnuninni sé heimilt að láta þinglýsa kvöðum um meðferð landsins eða takmarkanir á landnýtingu þess.

Í núverandi lögum er ákvæði um að fyrrum eigandi landgræðsluvæðis skuli hafa forkaupsrétt, þ.e. geti gengið inn í hæsta tilboð, og leigutaki að eiganda frágengnum. Þetta ákvæði telur nefndin að eigi áfram við en bendir að mikilvægi þess að skoða samræmi við nógildandi jarðalög.

11 Heimildir og úrræði stjórnvalda, viðurlög o.fl.

Nefndin telur að skilvirkustu leiðirnar til að vinna að framgangi landgræðslumála séu fólgnar í samstarfi aðila og með beitingu leiðbeinandi og hvetjandi stjórnækja, eins og áður hefur verið rakið í greinargerðinni. Hins vegar er mikilvægt að ný lög um landgræðslu veiti heimildir til að gera kröfur um að tiltekna skyldur séu uppfylltar sem og til beitingar þvingunarúrræða í undartekningartilvikum til að fylgja þeim eftir, reynist aðrar leiðir ekki færar.

11.1 Almennt

Nefndin telur afar mikilvægt að Landgræðsla ríkisins hafi víðtækar heimildir til að taka landsvæði til uppgræðslu, friðunar eða annarra landgræðsluframkvæmda, sbr. kafla 10, sem og til að kveða á um takmörkun á landnýtingu. Þegar um er að ræða land sem ekki er í umráðum ríkisins eða Landgræðslu ríkisins þarf stofnunin eins og verið hefur að hafa heimildir til að semja um slíkar aðgerðir við hlutaðeigandi umráðamenn og rétthafa. Ljóst er að samningar um tímabundnar landgræðsluaðgerðir hafa oft gefist vel og er því afar mikilvægt að samningaleiðin sé reynd til þrautar. Skili slíkar viðræður hins vegar ekki árangri eða ef samningar eru brotnir er mikilvægt að landgræðslulög kveði skýrt á um það hvort og í hvaða tilvikum heimilt sé að gefa fyrirmæli og beita tilteknum úrræðum til að knýja á um skyldur í samræmi við landgræðslulög. Einnig er mikilvægt að um sé að ræða skilvirk og skýr úrræði.

11.2 Fyrimæli, samningar og skyldur

Í 17. gr. nógildandi landgræðslulaga segir að nytja skuli land þannig að ekki valdi rýrnun eða eyðingu landkosta. Sá sem veldur landsþjöllum með mannvirkjagerð eða á annan hátt er skyldur til að bæta þau. Eins og áður hefur verið rakið í greinargerðinni, telur nefndin að sambærileg skylda með sama inntak og nógildandi ákvæði þurfi að vera í nýjum lögum, en að hún þurfi að vera skýrari og fram þurfi að koma að umráðamaður beri ábyrgð á að land sé nýtt með sjálfbærum hætti. Skylda þessi byggir á svipuðum sjónarmiðum og ein af meginreglum umhverfisréttarins, greiðslureglan (polluter pays principle).

Nefndin telur að sú skylda eigi að hvíla á framkvæmdaraðila að bæta þær landskemmdir sem framkvæmdir valda og endurreisa vistkerfi og gróður eftir rask. Nauðsynlegt er að útfært sé nánar hvaða framkvæmdir eða athafnir leiða til þessarar skyldu. T.d. þyrfti að taka til skoðunar hvort matskyldar og e.a. tilkynningarskyldar framkvæmdir samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum, nr. 106/2000, sem hafa einhver lágmarksáhrif á gróður og jarðveg leiði ávallt til skyldu til mótvægisáðgerða sem fela í sér landbætur vegna þess gróðurs sem raskast eða tapast.

Eins og áður segir þá telur nefndin mikilvægt að Landgræðsla ríkisins hafi heimildir til að semja við umráðamenn lands um uppgræðslu, beitarfriðun eða aðrar landgræðsluframkvæmdir sem og við eigendur beittarréttar um sjálfbæra nýtingu afrétta. Þegar um er að ræða beitarfriðun þarf að kveða eftir atvikum í slíkum samningum á um skilyrði þess að fyrri umráðamenn fái land afhent að nýju. Þá þyrfti Landgræðsla ríkisins að hafa heimildir til að binda afhendingu eða sölu lands skilyrðum um meðferð og nýtingu þess. Ljóst er að slíkir samningar þurfa að vera skriflegir og þarf að þinglýsa þeim á viðkomandi eignir til að ljóst sé að tiltekna kvaðir hvíla á eigninni. Einnig þarf að skylda umráðamann til að græða slíkt land aftur á sinn kostnað í þeim tilvikum sem vanræksla hans veldur gróðureyðingu eða jarðvegsrofi.

Nefndin leggur það einnig til, að í þeim tilvikum sem landnýting samræmist ekki markmiðum landgræðslulaga, þá geti Landgræðsla ríkisins gert kröfur til umráðamanns um úrbætur á landi þannig að unnt verði að fylgja þeim eftir þegar samningaumleitan skilar ekki árangri.

Viðurlög þurfa að vera skýr og afdráttarlaus, þannig ef landeigandi stendur ekki við markmið uppgræðslu og sýnir vítaverða vanrækslu verði unnt að beita þvingunarúrræðum.

11.3 Þvingunarúrræði

Þau beinu þvingunarúrræði sem nefndin leggur til að verði að finna í landgræðslulögum eru svonefnd sjálftökuúrræði stjórnvalda. Hin óbeinu þvingunarúrræði stjórnvalda eru einnig mikilvæg og þarf Landgræðsla ríkisins t.a.m. að geta beitt úrræðum eins og áminningu eða áskorunum um að láta af ólögmætri athöfn eða athafnaleysi. Einnig þarf að íhuga vel hvort Landgræðsla ríkisins þurfi ekki að hafa heimild til að beita dagsektum til að unnt sé að knýja á um tiltekna athafnir/athafnaleysi þar sem áskorunum er ekki fylgt.

Áminningar og áskoranir

Nefndin telur að kveða þurfi á um heimildir Landgræðslu ríkisins til að áminna eða beita áskorunum í þeim tilvikum sem tiltekna skyldur eru vanræktar, t.d. kröfur um úrbætur,

samningar eða aðrar kröfur eða fyrirmæli Landgræðslu ríkisins skv. landgræðslulögum. Í slíkum tilvikum þyrfti að tilgreina hvaða afleiðingar frekari vanræksla hefði í för með sér, t.d. dagsektir eða sjálftökuúrræði stjórnvalda. Mikilvægt er er að skýrt komi fram í lögnum hvernig standa eigi að slíkum aðgerðum og eftirfylgni þeirra.

Dagsektir

Nefndin leggur til að Landgræðslu ríkisins verði veitt almenn heimild til beitingar dagsekta til að knýja menn til framkvæmda á ráðstöfunum sem þeim er skylt að hlutast til um samkvæmt landgræðslulögum eða til að láta af ólögmaetu atferli. Lagt er til að hámark dagsekta verði ákveðið í reglugerð. Það er mat nefndarinnar að hingað til hafi skort á slík skilvirk úrræði til að knýja á um að menn framfylgi fyrirmælum stofnunarinnar eða lögnum.

Sjálftökuúrræði

Nefndin telur afar mikilvægt að Landgræðsla ríkisins hafi heimildir til sjálftökuúrræða í lögnum þegar landgræðsluaðgerðir, þ.m.t. gróðurverndaraðgerðir, þola ekki bið eða þegar fyrirmælum um aðgerðir er ekki fylgt. Slík úrræði gætu falist í heimildum til að framkvæma þær úrbætur sem krafa er gerð um eða loka svæðum sem þarfnast verndar. Einnig þyrfti Landgræðsla ríkisins að hafa heimildir til að fjarlægja búfé sem fer inn á landgræðslusvæði sem er friðað fyrir búfjárbreit

Nefndin telur að sjálftökuúrræði kæmu þannig almennt til greina í kjölfar álagningu dagsekta, beri þær ekki árangur, eða í stað þeirra þegar beiting þeirra er erfiðleikum bundin eða þær eru ekki taldar þjóna tilgangi. Nefndin leggur þó til að slík úrræði verði ekki háð samþykki ráðuneytisins í ljósi þess að slíkur áskilnaður er til þess fallinn að seinka ferlinu. Slík skilyrði er þá almennt ekki að finna í lögum í dag. Nefndin bendir einnig á að slíkar ákvarðanir stjórnvalda eru almennt kæránlegar til æðra stjórnvalds eða sérstakra úrskurðar- eða áfrýjunarnefnda.

Lagt er til að Landgræðsla ríkisins hafi heimildir til að endurheimta kostnað vegna sjálftökuúrræða og að kostnaðurinn sé með beinni aðfararheimild eða lögveði í landareign viðkomandi aðila eða í búfé, þ.e. í þeim tilvikum sem um er að ræða kostnað af því að fjarlægja búfé af landgræðslusvæðum.

11.4 Eignarnám

Ef fullreynt er að samningar um landgræðslu nást ekki við umráðahafa lands, og um er að ræða landsvæði þar sem miklir almannahagsmunir liggja við að landgræðsluframkvæmdir eigi sér stað, þarf Landgræðsla ríkisins að geta tekið landið til landgræðslu þrátt fyrir ónógan samstarfsvilja umráðahafa. Því leggur nefndin til að í nýjum lögum verði áfram ákvæði sem heimili Landgræðslu ríkisins að gera eignarnám, líkt og er í núverandi lögum. Slíkt ákvæði er til komið af illri nauðsyn, en ekki er gert ráð fyrir að á það reyni nema í undantekningartilvikum að öðrum leiðum fullreyndum.

11.5 Kæruheimildir

Eins og fram hefur komið þá gerir nefndin ráð fyrir að í landgræðslulögum verði virk úrræði fyrir Landgræðslu ríkisins til að tryggja sjálfbæra nýtingu lands. Sé ekki kveðið á um

kæruheimildir í einstökum lögum er almenna reglan sú samkvæmt 26. gr. stjórnsýslulaga, nr. 37/1993, að aðila máls er heimilt að kæra stjórnvaldsákvörðun til æðra stjórnvalds til þess að fá hana fellda úr gildi eða henni breytt.

Þann 1. janúar 2012 tók til starfa úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála. Úrskurðarnefndin starfar skv. lögum nr. 130/2011 og úrskurðar hún í kærumálum vegna stjórnvaldsákvæðana og í ágreiningsmálum vegna annarra úrlausnatriða á sviði umhverfis- og auðlindamála eftir því sem mælt er fyrir um í lögum á þessu sviði.

Nefnd um endurskoðun landgræðslulaga leggur það til að unnt verði að kæra stjórnvaldsákvæðanir Landgræðslu ríkisins sem teknar eru á grundvelli landgræðslulaga til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála í stað umhverfisráðherra. Það er mat nefndarinnar að þær kærnanlegu ákvæðanir sem um er að ræða séu þess eðlis að óháð úrskurðarnefnd með þeim fagaðilum sem þar eru sé hentugri vettvangur til að skera úr slíkum málum en ráðherra. Nefndin telur jafnframt nauðsynlegt að gerð verði sú breyting á lögum nr. 130/2011 að í úrskurðarnefndina verði bætt nýjum nefndarmanni sem hafi sérhæfingu á sviði landbúnaðar- og landgræðslu, til að tryggja faglega getu nefndarinnar til að úrskurða í málum á því sviði.

11.6 Refsingar

Nefndin leggur til að sérstök greining fari fram á því hvaða tilteknu brot á landgræðslulögum eigi að varða refsingu og þá verði höfð hliðsjón af þeim úrræðum sem stjórnvöldum standa til boða í lögunum til að knýja á um að þeim sé fylgt eftir. Í því sambandi þyrfti einnig að hafa í huga alvarleika brota á lögunum. Þá þyrfti einnig að íhuga hvort kveða ætti á um refsíabýrgð lögaðila í lögunum.

III. ÖNNUR LÖG OG REGLUR TENGD LANDGRÆÐSLU

Þessi hluti greinargerðarinnar (III) fjallar um samspili landgræðslulaga við önnur lög. Í kafla 12.1 er fjallað um löggjöf þar sem nefndin leggur til að gerðar verði breytingar til að ná fram markmiðum landgræðslulaga. Í kafla 12.2. er hins vegar fjallað um aðra löggjöf sem tengist landgræðslulögum, án þess að nefndin geri þar formlegar breytingatillögur.

12 Tillögur og ábendingar nefndarinnar varðandi aðra löggjöf sem tengist landgræðslu

Í kafla þessum er fjallað um aðra löggjöf sem tengist umfjöllun nefndarinnar um endurskoðun landgræðslulaga og e.a. reglugerðir sem tengist henni. Fjallað er um helstu álitæfnin sem tengjast löggjöfinni og einnig í sumum tilvikum tillögur nefndarinnar um mikilvægar breytingar í því sambandi.

12.1 Tillögur um breytingar á öðrum lögum

Nefndin gerir tillögur til breytinga á ýmsum öðrum lögum, með það að markmiði að styrkja landgræðslustarfið.

12.1.1 Lög um varnir gegn landbroti

Samkvæmt lögum nr. 91/2002 um varnir gegn landbroti er Landgræðsla ríkisins falin opinber forsjá varna gegn landbroti fallvatna og hefur hún m.a. það hlutverk að meta hvar þörf sé á fyrirhleðslum til að draga úr eða koma í veg fyrir landbrot sem ógnar eða veldur tjóni á landi eða mannvirkjum.

Nefnd um endurskoðun landgræðslulaga leggur til að lög þessi verði felld inn í lög um landgræðslu sökum þess að Landgræðsla ríkisins fer með framkvæmd laganna í báðum tilvikum, auk þess sem viðfangsefnin eru afar eðlislík. Þá má ætla að öðru leyti að aðgengilega sé að hafa löggjöfina í einum lagabálki. Nefndin telur einnig að einstök ákvæði laganna þarfnist endurskoðunar þó svo að ekki séu lagðar til gagngerar breytingar á lögnum.

12.1.2 Lög um náttúruvernd

Í lögum nr. 44/1999 um náttúruvernd er að finna bæði almenn og sértæk verndarákvæði í tengslum við náttúru Íslands. Markmið laganna er m.a. að tryggja eftir föngum þróun íslenskrar náttúru eftir eigin lögmálum, en verndun þess sem þar er sérstætt eða sögulegt. Þá eiga lögin einnig að stuðla að vernd og nýtingu auðlinda á grundvelli sjálfbærrar þróunar. Má því segja að gróður og jarðvegur sé eitt af verndarandlögum laganna. Eitt af hlutverkum Umhverfisstofnunar samkvæmt 2. mgr. 6. gr. laganna er að sinna friðunar- og uppgræðsluaðgerðum á sviði gróður- og skógarverndar, sbr. 39. gr. Í 1. mgr. 39. gr. segir: „Ráðherra getur í samráði við ráðherra er fer með málefni landbúnaðar ákveðið friðunar- og uppgræðsluaðgerðir til að vernda skóga og önnur gróðursamfélög.“ Þá segir í 2. mgr. 39. gr.:

„Umhverfisstofnun skal ásamt Landgræðslu ríkisins vinna að gróðurvernd og hafa eftirlit með ástandi gróðurs. Slíkt eftirlit má þó fela gróðurverndarnefndum að fengnu samþykki ráðherra og ráðherra er fer með málefni landbúnaðar.“ Ljóst er að í ákvæði þessu er kveðið á um ákveðna samvinnu stofnana. Sá ágalli er hins vegar á að ekki er kveðið á um skýra verkaskiptingu milli stofnana í umræddum tilvikum auk þess sem ákvæðið veldur því að óskýr mörk eru milli umræddra laga.

Samkvæmt náttúruverndarlögum leggur ráðherra fram á Alþingi á 5 ára fresti náttúruverndaráætlun fyrir landið allt. Nefndin telur mikilvægt að landgræðsluáætlun og náttúruverndaráætlun taki mið af hvorri annarri þannig að tekið sé tillit til hvorrar áætlunar við gerð þeirra og að ákveðin samþætting eigi sér því stað.

Nefndin bendir á að náttúruverndarlög hafa að undanförunu sætt heildarendurskoðun og er hafin vinna við frumvarp til nýrra laga. Í ljósi þessa er lagt til að framangreind ákvæði um sameiginlega ábyrgð Umhverfisstofnunar og Landgræðslu ríkisins á gróðurvernd verði felld úr gildi, enda skuli á þessum málum tekið í nýjum lögum um landgræðslu. Nefndin telur þó að kveða eigi á um samráð Landgræðslu ríkisins við Umhverfisstofnun vegna friðunar- og uppgræðsluáðgerða innan friðlýstra svæða og öðrum svæðum sem eru mikilvæg frá sjónarhóli náttúruverndar.

12.1.3 Lög um afréttarmálefni, fjallskil o.fl.

Lög nr. 6/1986 um afréttarmálefni, fjallskil o.fl. heyrja undir sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti. Í lögnum er það helst III. kafli sem tengist landgræðslu, en hann fjallar um verndun beitolands og ítölu. Þar er kveðið á um að tilteknir aðilar skuli fylgjast með ástandi afrétta og heimalanda og hafa um það samráð, m.a. við Landgræðslu ríkisins. Berist þeim rökstuddar ábendingar um óskynsamlega nýtingu afréttar eða heimalanda eða um ofbeit ber þeim m.a. að leita álits Landgræðslu ríkisins um málið og um aðgerðir til úrbóta. Þar sem þörf er á er stjórnnum fjallskiladeilda heimilt að grípa til nánar tilgreindra aðgerða, þ.á.m. að eiga frumkvæði að ítölu skv. 17.–25. gr. laganna. Í IV. kafla laganna er fjallað um ágang afréttarpenings o.fl. og er þar m.a. kveðið á um að verði mikil brögð að ágangi búfjár úr afrétti í heimahaga geti sá er fyrir verður gert sveitarstjórn aðvart. Getur sveitarstjórn í slíkum tilvikum verið skylt að skipa fyrir um smölun og rekstur til afréttar eða skilaréttar. Um ágang búfjár úr einu heimalandi í annað er einnig fjallað í kafla IV.

Það er forsenda árangurs í gróðurverndarmálum að fullt samræmi sé á milli laga um landgræðslu og laga um afréttarmálefni, fjallskil o.fl. Þau ákvæði er varða ítölu eru flókin í framkvæmd auk þess sem skortur er á tengingu þeirra við nútíma viðmið um verndun vistkerfa þar sem þau byggja á gömlum forsendum um landnýtingu. Frá því að eldri lög nr. 42/1969 um afréttarmálefni, fjallskil o.fl. voru sett, en núgildandi lög byggja á þeim, hafa a.m.k. 15 ítölur verið settar og þá aðallega á afréttum. Engin þeirra hefur þó ein og sér leitt til gróðurverndar. Þá má einnig segja að ákvæði um ágang búfjár hafi ekki virkað sem skyldi. Það er því mat nefndarinnar að breyta þurfi lögum þessum og aðlaga nýjum lögum um landgræðslu í samræmi við þær tillögur sem fram koma í greinargerðinni.

12.1.4 Lög um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum

Lög nr. 99/1993 um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum heyrir undir sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti. Ákvæði laganna hafa að nokkru leyti áhrif á fjölda búpenings í landinu og þar með beit, t.d. sauðfjárbreit. Skv. lögnum er gæðastýrð sauðfjárframleiðsla dillakjöt sem framleitt hefur verið samkvæmt kröfum um skilgreindan framleiðsluferil, hollustu og umhverfisvernd. Í IX. kafla laganna er sérstaklega fjallað um framleiðslu og greiðslumark sauðfjárafurða. Í 36. gr. laganna kemur fram að markmið kaflans um framleiðslu sauðfjárafurða sé m.a. „ að sauðfjarrækt sé stunduð í samræmi við umhverfisvernd, landkosti og sjálfbæra landnýtingu.“ Um gæðastýringuna sjálfa er kveðið á um í 41. gr. laganna. Um landnot, umhverfi o.fl. er nánar kveðið í reglugerð nr. 10/2008 um gæðastýrða sauðfjárframleiðslu og fjallar IV. kafli um landnýtingu framleiðenda. Ljóst er að núgildandi reglur um gæðastýrða sauðfjárframleiðslu hafa haft jákvæð áhrif á verndun gróðurs og jarðvegs. Þær viðmiðanir og kröfur sem settar eru í áðurgreindri reglugerð eru þó afar óljósar, sem hefur m.a. gert það að verkum að bændur sem nýta illa farna afrétti hafa þrátt fyrir það fengið viðurkenningu á sjálfbærri landnýtingu gegn framvísun landnýtingar- og landbótaáætlana. Sama gildir þegar annarra lönd eru beitt án heimildar, en slíkur ágangur er víða verulegt vandamál. Í þessu sambandi ber að nefna að í reglugerð nr. 10/2008 er sjálfbær landnýting skilgreind á afar óljósan hátt, þ.e. „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.“

Í 3. mgr. 39. gr. laga nr. 99/1993 er kveðið á um undantekningu frá því að bóndi þurfi að eiga tiltekið lágmark vetrarfóðraðra kinda til að halda óskertum beingreiðslum. Í 5. mál. þeirrar greinar segir: „Á lögbýlum þar sem búfjárbreit kemur í veg fyrir eðlilega framkvæmd uppgræðslu eða veldur of miklu álagi á beitiland er ráðherra heimilt að ákveða lægra ásetningshlutfall að fenginni umsögn Landgræðslu ríkisins og/eða Skógræktar ríkisins.“ Telja verður að ákvæði þetta sé afar mikilvægt frá sjónarhóli landgræðslu. Ákvæðið hefur hins vegar aðeins komið til framkvæmda í örfáum tilvikum sem má væntanlega rekja til þess að óskýrt er í hvaða tilvikum reglan á við.

Í ljósi framangreinds telur nefnd um endurskoðun landgræðslulaga að þörf sé á því að endurskoða þau ákvæði um framkvæmd laga nr. 99/1993 og um framkvæmd reglugerðar nr. 10/2008 sem fjalla um gæðastýringu sauðfjárframleiðslu og sjálfbæra landnýtingu, sem og ákvæði um undantekningu frá kröfum um lágmark vetrarfóðraðra kinda, sbr. áðurgreind 39. gr. laganna.

12.1.5 Lög um búfjárhald o.fl.

Málefni er varða búfjárhald heyrir undir sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti þ.m.t. lög nr. 103/2002 um búfjárhald o.fl. Tilgangur laganna er m.a. að tryggja góðan aðbúnað búfjár, næga beit/fóðrun, stuðla að hraustleika og heilbrigði búfjár og setja reglur um vörslu búfjár. Samkvæmt 5. gr. er sveitarstjórnnum heimilt að gera samþykktir um búfjárhald þar sem hægt er að kveða á um takmarkanir á búfjárhaldi o.fl. Um vörslu búfjár er fjallað í III. kafla laganna. Fram kemur í 6. gr. að til að koma í veg fyrir ágang búfjár geti sveitarstjórnir kveðið á um vörsluskyldu búfjár innan sveitarfélagsins eða hluta þess. Frekari ákvæði um friðun lands er í 8. og 9. gr. og um forðagæslu o.fl. í IV. kafla. Slík ákvæði eru til þess fallin að geta gagnast við

friðun lands og takmörkun búfjár á illa förnu landi. Ákvæði laganna hafa þó oftar en ekki reynst haldlítill þegar á hefur reynt.

Nefndin leggur til að framangreind ákvæði laga um búfjárhald verði endurskoðuð í samvinnu við stofnanir ráðuneytisins og að aukin ábyrgð verði sett á búfjáreigendur í stað umráðamanna lands, þannig að þeir nýti aðeins það land til beitar sem þeir hafa heimildir til að nýta. Reglur laganna um friðun lands, bann við búfjárbeit og um þær aðgerðir sem unnt er að grípa til vegna brota, sbr. 8. og 9. gr. laganna, þarf að skýra betur og útfæra á þann hátt að unnt sé að beita þeim.

12.1.6 Jarðalög

Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti fer með mál er varða ríkisjarðir, aðrar en þær sem ráðstafað hefur verið til annarra ráðuneyta. Í VII. kafla jarðalaga nr. 81/2004 er fjallað um ríkisjarðir. Ljóst er að almennt hefur verið auðveldara fyrir Landgræðslu ríkisins að takast á við vandamál tengd jarðvegsrofi o.fl. á ríkislandi sem ekki er í formlegri ábúð en á eignarlandi þar sem eigandinn er mótfallinn landgræðsluaðgerðum. Í þessu ljósi hafa verið settar reglur um ráðstöfun ríkisjarða á forræði sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins, dags. 13. júlí 2011. Í reglum þessum segir í 1. ml. 5. gr: „Stefna ráðuneytisins er að selja að jafnaði ekki land þar sem jarðvegsrof er metið í rofflokka 3, 4 og 5 samkvæmt rofskala Landbúnaðarháskóla Íslands og Landgræðslu ríkisins.“

Nefnd um endurskoðun landgræðslulaga leggur ekki til breytingar á jarðalögum en telur með vísan til þess að umhverfisaráðherra fer nú með yfirstjórn mála er varða landgræðslu að æskilegt sé að umhverfisaráðuneytið fari með forræði þeirra ríkisjarða sem Landgræðslan hefur umráð yfir.

12.1.7 Girðingalög

Í þeim tilvikum sem um er að ræða ofbeit á landi geta vörsluheldar girðingar komið að góðum notum við að koma í veg fyrir beit eða takmarka hana. Meginreglan í girðingalögum, nr. 135/2001, er sú að jarðeigandi getur krafist þess að landeigandi aðliggjandi jarðar greiði helming í girðingarkostnaði milli jarðeignanna, sbr. 5. gr. Um girðingar jarða er liggja að afrétti er svo fjallað í 6. gr. Telja verður að lögin hafi ekki virkað sem skildi, a.m.k. ekki til að ná fram gróðurvernd.

Vegna framangreinds telur nefnd um endurskoðun landgræðslulaga að endurskoða þurfi umrædd ákvæði girðingalaga með framangreind álitaefni í huga, þ.á.m. að hvaða leyti eðlilegt sé að landeigandi sem ekkert búfé á eigi að vera skyldugur til að taka þátt í girðingakostnaði. Löggjöf þessi heyrir undir sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti.

12.2 Ýmis lög sem tengjast landgræðslu

Ýmis önnur lög tengjast landgræðslu. Í þessum kafla er fjallað um þau helstu, en nefndin gerir ekki tillögur til breytinga á þeim.

12.2.1 Lög um sjóvarnir

Til sjóvarna teljast varnir gegn sjávarflóðum og landbroti af völdum ágangs sjávar, sbr. 1. gr. laga nr. 28/1997 um sjóvarnir. Samkvæmt lögnum skulu byggð svæði og svæði þar sem til staðar eru dýrmæt mannvirki eða menningarminjar að jafnaði njóta forgangs við gerð sjóvarna. Ljóst er að með sjóvörnum má verja gróið land eins og hefur t.a.m. verið gert við Vík í Mýrdal, og einnig stuðla að því að hefta sand og draga úr/koma í veg fyrir fok. Lög þessi þjóna að mörgu leyti sama tilgangi og lög um varnir gegn landbroti en lög um sjóvarnir heyra hins vegar undir innanríkisráðuneyti.

12..2.2 Lög um lax- og silungsveiði

Í V. kafla laga nr. 61/2006 um lax- og silungsveiði er fjallað um fiskvegi og aðra mannvirkjagerð í og við veiðivötn og segir þar að sérhver framkvæmd í eða við veiðivatn allt að 100 m frá bakka, sem áhrif getur haft á lífríki ár á tiltekinn hátt, sé háð leyfi Fiskistofu, sbr. 33. gr. Sé sótt um leyfi fyrir framkvæmdum til varnar landbroti samkvæmt lögum um lax- og silungsveiði gilda aðrar reglur en ella um leyfisumsókn samkvæmt vatnalögum. Löggjöf þessi heyrir undir sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti.

12.2.3 Lög um skógrækt

Ákvæði laga nr. 3/1955 um skógrækt hafa það m.a. að markmiði að vernda, friða og rækta skóga og skógarleifar, sem stuðlar einnig að verndun jarðvegsauðlindarinnar. Lögin sæta nú endurskoðun samhliða landgræðslulögum. Ljóst er að markmið landgræðslu og skógræktar fara oft á tíðum saman eins og endurspeglast í löggjöfinni. Má þar m.a. benda á 6. gr. landgræðslulaga, en þar segir: „Þar sem henta þykir, skal kosta kapps um að koma upp skógi og kjarri innan landgræðslugirðinga. Skógrækt ríkisins skal veita landgræðslunni leiðbeiningar um þessa ræktun.“ Þá segir í 1. mgr. 20 gr. laga um skógrækt: „Nú er skóglendi eða kjarr í bersýnilegri hættu af gróðureyðingu, sem ekki verður stöðvuð nema með fullri friðun skóglendisins, en friðunin svo kostnaðarsöm, að eigendur eða notendur landsins vilja eða treystast eigi til þess samkvæmt þeim skilyrðum um framlag, sem sett eru í 20. gr., og er ráðherra þá heimilt, að fengnum tillögum skógræktarstjóra, að kosta slíka girðingu að öllu leyti, gegn því, að eigendur og nothafar ábyrgist viðhald girðingarinnar og friðun landsins fyrir ágangi.“

12.2.4 Vatnalög

Ákvæði vatnalaga, nr. 15/1923, tengjast nokkuð landgræðslustarfi þar sem fallvötn geta ógnað og brotið gróið land og jafnvel orsakað landhnignun og uppblástur. Í 7. gr. laganna kemur fram sú forna regla að öll vötn skuli renna sem að fornu hafa runnið. Samkvæmt lögnum er því almennt óheimilt að verjast landbroti með breytingum á farvegi áa, nema til komi sérstök heimild. Að sama skapi er almennt heimilt að fella á í fornan farveg, brjóti hún sig út úr honum, sbr. 8. gr. Í VI. kafla laganna er m.a. fjallað um varnir lands og landsnyttja gegn ágangi vatna. 1. mgr. 75. gr. gerir ráð fyrir að tilteknir aðilar megi hleypa niður vatnsfarvegi, víkka hann eða rétta, gera nýjan farveg eða önnur mannvirki í vatni eða við það í því skyni að verja land eða landsnyttjar gegn spjöllum af landbroti eða árennsli vatns. Samkvæmt 2. mgr. 75. gr. er viðeigandi stjórnvaldi, þ.e. Landgræðslu ríkisins, heimilt að ráðast í framkvæmdir skv. 1. mgr. enda sé það gert til að verja fasteignir, önnur mannvirki sem varða almannaheill eða náttúruminjar. Þá er í 79. gr. kveðið á um niðurlagningu mannvirkja, m.a. vegna varna gegn landbroti og ágangi vatns, þ.m.t. stöðvun á viðhald. Lög þessi heyra undir iðnaðarráðuneyti.

12.2.5 Búnaðarlög

Búnaðarlög, nr. 70/1998, heyra undir yfirstjórn sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra. Í II. kafla laganna eru ákvæði um jarðabætur sem eru mikilvægar út frá sjónarhóli landgræðslu, en jarðabætur eru „hvers konar framkvæmdir og umbætur á jörð sem stuðla að framförum í búrekstri, þar með talin ræktun og aðrar landbætur, endurheimt landgæða og gerð rekstrarbygginga og endurbætur á þeim“, sbr. 1. gr. laganna. Í 6. gr. laganna er fjallað um markmið jarðabóta og segir þar eftirfarandi í 2. mál: „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 búskaparháttanna.“ Ríkissjóður veitir framlög til verkefna, m.a. á sviði jarðabóta samkvæmt 2. mgr. 3. gr. laganna. Framlög til jarðabóta geta náð til allra jarðeigna þar sem landbúnaður er stundaður, að undanskildum jörðum og jarðarhlutum sem tekin hafa verið út landbúnaðarnotum eða verið skipulögð til annars en landbúnaðar, sjá nánar 7. gr. laganna.

12.2.6 Lög um losun gróðurhúsalofttegunda

Lög um losun gróðurhúsalofttegunda, nr. 65/2007, tengjast landgræðslustarfi með beinum hætti þar sem segja má að binding kolefnis í gróðri og jarðvegi sé aukaafurð landgræðslustarfs og hefur þetta starf verið sífellt meira í umræðunni.

12.2.7 Skipulagslög

Skipulagslög, nr. 123/2010, fjalla að stærstum hluta um skipulagsáætlanir sveitarfélaga sem eru áætlanir um markmið og ákvarðanir viðkomandi stjórnvalda um framtíðarnotkun lands. Í þeim er gerð grein fyrir því að hvers konar framkvæmdum er stefnt og hvernig þær falla að landnotkun á tilteknu svæði. Vegna þessa er mikilvægt að hafa skipulagslögin í huga við endurskoðun landgræðslulaga. Í skipulagslögum er nýmæli í 10. gr. um að ráðherra skuli leggja fram á Alþingi tillögu til þingsályktunar um landsskipulagsstefnu til tólf ára, en í landsskipulagsstefnu eru samþættar áætlanir opinberra aðila um samgöngur, byggðamál, náttúruvernd, orkunýtingu og aðra málaflokka sem varða landnotkun og er hún útfærð með tilliti til skipulags landnotkunar með sjálfbæra þróun að leiðarljósi. Ber sveitarfélögum að taka mið af landsskipulagsstefnu við gerð skipulagsáætlana eða breytinga á þeim og, eftir því sem við á, samræma þær landsskipulagsstefnu. Telja verður að umrædd ákvæði gefi stjórnvöldum mikilvægt tækifæri til að móta stefnu, t.d. með gerð landgræðsluáætlunar.

12.2.8 Lög um mat á umhverfisáhrifum

Markmið laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum er m.a. að tryggja að áður en leyfi er veitt fyrir framkvæmd, sem kann vegna staðsetningar, starfsemi sem henni fylgir, eðlis eða umfangs að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif, hafi farið fram mat á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar. Lögin gera því ráð fyrir að tiltekna framkvæmdir séu háðar mati á umhverfisáhrifum, e.a. að undangenginni ákvörðun Skipulagsstofnunar, sbr. III. kafli og 1. og 2. viðauki við lögin. Samkvæmt 13. gr. laganna er óheimilt að gefa út leyfi til framkvæmdar fyrr en álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum liggur fyrir eða ákvörðun um að framkvæmd sé ekki matsskyld. Við útgáfu leyfis ber leyfisveitanda að kynna sér matskýrslu framkvæmdaraðila um framkvæmdina og taka rökstudda afstöðu til álits Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum hennar. Ljóst er að ýmsar þær framkvæmdir sem taldar eru upp í 1. og 2. viðauka laganna geta haft áhrif á gróður og jarðveg. Þær afleiðingar framkvæmda sem felast í jarðvegsrofi eða jarðvegseyðingu eru umhverfisáhrif

sem koma skulu fram í matsskýrslu og eru þar með hluti af þeim þáttum sem taka þarf tillit til við ákvörðunartöku um tiltekna framkvæmdir. Ákvæði laganna um mótvægisáðgerðir framkvæmda eru ákaflega mikilvægar, enda má með þeim koma í veg fyrir, draga úr eða bæta skaða sem framkvæmdir valda, sjá ákvæði IV. kafla um málsmeðferð vegna matsskyldra framkvæmda. Skipulagsstofnun ber samkvæmt lögum og reglugerð að leita umsagna viðeigandi aðila vegna einstakra framkvæmda og hefur því oft á tíðum leitað umsagnar Landgræðslu ríkisins. Með slíkum umsögnum hefur stofnuninni gefist tækifæri til að koma á framfæri þeim sjónarmiðum er snúa að landgræðslu á fyrri stigum hugsanlegra framkvæmda. Mikilvægt er að ávallt verði leitað umsagnar Landgræðslu ríkisins um framkvæmdir sem hafa áhrif á ástand gróðurs og jarðvegs.

Umhverfisráðherra hefur nýverið lagt fram frumvarp á Alþingi til breytinga á lögum um mat á umhverfisáhrifum þar sem lagðar eru til breytingar á viðaukum laganna.

12.2.9 Lög um umhverfismat áætlana

Lögum nr. 105/2006 um umhverfismat áætlana er ætlað að stuðla að sjálfbærri þróun og draga úr neikvæðum umhverfisáhrifum, sem og að stuðla að því að við áætlanagerð sé tekið tillit til umhverfissjónarmiða. Þessu markmiði skal ná með umhverfismati tiltekinn skipulags- og framkvæmdaáætlana stjórnvalda sem líklegt er að hafi í för með sér veruleg áhrif á umhverfið. Landgræðsluáætlunir, sbr. landgræðsluáætlun 2003-2014, eru háðar umhverfismati áætlana. Samkvæmt 6. gr. laganna skal umhverfismat áætlana sett fram í umhverfisskýrslu þar sem tilgreina ber m.a. ýmis atriði er tengjast landnotkun, gróðri landsins og jarðvegi.

12.2.10 Ýmis önnur lög

1. *Lög nr. 50/1928 um Strandarkirkju og uppgræðslu á Strandarsandi.* Lögin taka sérstaklega til sandgræðslu, girðinga og sjógarða í Strandarlandi, sbr. 1. gr. Um framkvæmd sandgræðslunnar og tillögur til hennar fer að öðru eftir lögum um sandgræðslu [nú landgræðslu], sbr. 2. gr.

2. *Lög nr. 27/1932 um samgöngubætur og fyrirhleðslur á vatnasvæði Þverár og Markarfljóts.* Lögin fjalla um mannvirki við vatnasvæði Þverár og Markarfljóts og er tilgangur þeirra m.a. að varna stórfelldum landspjöllum og eyðingu gróðurlendis. Lögin hafa ekki mikið sjálfstætt gildi í dag.

3. *Lög nr. 113/1945 um fyrirhleðslu Héraðsvatna norður af Vindheimabrekkum.* Lögin fjalla um yfirvofandi, stórfelldar skemmdir af ágangi vatns úr Héraðsvötnum á undirlendi Skagafjarðar vestan Vatna. Lögin hafa ekki mikið sjálfstætt gildi í dag.

4. *Lög nr. 58/1974 um landgræðslustörf skólafólks.* Með lögum er heimilt að kveða 12 ára og eldri skólabörn til starfa við landgræðslu a.m.k. tvo daga á ári.

Viðauki 1:

Erindisbréf nefndar um endurskoðun laga um landgræðslu

Umhverfisstjórn hefur ákveðið að hefja vinnu við endurskoðun á lögum um landgræðslu, með það að markmiði að efla landgræðslustarfið og styrkja stöðu gróður- og jarðvegsverndar.

Telur ráðuneytið mikilvægt að fram fari heildarendurskoðun á lögum um landgræðslu, enda aðstæður í samfélaginu gjörbreyttar síðan núverandi lög voru sett fyrir rúmlega 40 árum. Leggur ráðuneytið áherslu á að við endurskoðunina verði m.a. skýrð betur ákvæði um verndun gróðurvistkerfa og jarðvegs, sem og leiðir til landgræðslu með það meginmarkmið að byggja upp og endurheimta gróður- og jarðvegsauðlindir landsins og stuðla að því að nýting þeirra verði sjálfbær. Jafnframt skal nefndin kynna sér sambærilega löggjöf annarra ríkja eftir því sem við á.

Hér með eru þér skipaðir í nefnd sem skal undirbúna gagngera endurskoðun á lögum um landgræðslu nr. 17/1965 með áorðnum breytingum.

Hlutverk nefndarinnar er að fara yfir núgildandi lög er varða málefni landgræðslu og framkvæmd þeirra, alþjóðlegar skuldbindingar á því sviði, og vinna greinargerð (hvítbók) um hvert skuli vera inntak og áherslur nýrrar löggjafar um landgræðslu og skila til ráðherra eigi síðar en 15. desember 2011.

Á grundvelli þeirrar greinargerðar mun umhverfisstjórn eytið að höfðu samráði við nefndina, vinna drög að frumvarpi til nýrra landgræðslulaga, eigi síðar en fyrir árslok 2012.

Leggur ráðuneytið sérstaka áherslu á að nefndin hafi samráð og samstarf við þá aðila sem málið varðar við gerð greinargerðarinnar.

Nefnd um endurskoðun laga um landgræðslu:

- Daði Már Kristófersson dósent við Háskóla Íslands formaður
- Sveinn Runólfsson landgræðslustjóri, Landgræðslu ríkisins
- Elín Heiða Valsdóttir bóndi í Skaftártungu,
- Ása Aradóttir prófessor við Landbúnaðarháskóla Íslands
- Jón Geir Pétursson, sérfræðingur, umhverfisstjórn
- Steinunn Fjóla Sigurðardóttir, lögfræðingur, umhverfisstjórn

Starfsmenn umhverfisstjórnsins bera ábyrgð á textavinnu greinargerðarinnar. Með nefndinni skal jafnframt starfa eftir þörfum, Andrés Arnalds fagmálstjóri Landgræðslu ríkisins.

Viðauki 2:

Reykjavík 18. maí 2011

Efni: Endurskoðun laga um landgræðslu

Umhverfissráðherra, Svandís Svavarsdóttir, skipaði þann 18. apríl sl. nefnd til að undirbúa gagngera endurskoðun laga um landgræðslu. Í erindisbréfi nefndarinnar er verkefni hennar skilgreint eftirfarandi:

„Hlutverk nefndarinnar er að fara yfir núgildandi lög er varða málefni landgræðslu og framkvæmd þeirra, alþjóðlegar skuldbindingar á því sviði, og vinna greinargerð (hvítbók) um hvert skuli vera inntak og áherslur nýrrar löggjafar um landgræðslu og skila til ráðherra eigi síðar en 15. desember 2011

Á grundvelli hennar mun ráðuneytið í samráði við nefndina vinna drög að frumvarpi til nýrra landgræðslulaga eigi síðar en fyrir árslok 2012“.

Í erindisbréfi nefndarinnar leggur ráðuneytið áherslu á að við endurskoðunina verði m.a. skýrð betur eftirfarandi ákvæði:

- Verndun gróðurvistkerfa og jarðvegs.
- Leiðir til landgræðslu með það meginmarkmið að byggja upp og endurheimta gróður- og jarðvegsauðlindir landsins.
- Hvernig stuðlað verði að því að nýting gróður- og jarðvegsauðlinda verði sjálfbær.
- Athugun á sambærilegri löggjöf annarra ríkja eftir því sem við á.

Í erindisbréfi nefndarinnar er jafnframt lögð rík áhersla að haft verði samráð við hagsmunaaðila.

Með þessu bréfi vill nefndin leita eftir viðhorfum viðtakenda til landgræðslu og endurskoðunar laga um landgræðslu. Þess er vinsamlegast óskað að nefndinni verði send skrifleg svör við meðfylgjandi spurningum ásamt öðrum þeim athugasemdum og ábendingum sem viðtakandi vill koma á framfæri við nefndina. Jafnframt er leitað eftir því hvort viðtakandi óski eftir því að koma til viðræðna við nefndina til ítarlegri umræðna.

Áætlun nefndarinnar um samráð við hagsmunaaðila gerir ráð fyrir að nefndin muni vinna úr þeim hugmyndum og athugasemdum sem munu berast í sumar og haust. Nefndin mun síðan boða til fundar með hagsmunaaðilum um mánaðarmótin september/október þar sem ætlunin er að kynna niðurstöður samráðsins og hugmyndir nefndarinnar um innihald laganna. Þar mun hagsmunaaðilum aftur gefast kostur á að koma sjónarmiðum sínum á framfæri.

Nefndin metur viðhorf viðtakenda þessa bréfs afar mikils og óskar því vinsamlegast eftir svári við bréfinu fyrir 20. júní n.k. til umhverfissráðuneytisins, Skuggasundi 1, 150 Reykjavík.

Með hliðsjón af ofangreindum atriðum fer nefndin þess vinsamlegast á leit við viðtakanda þessa bréfs að hann sendi nefndinni skrifleg svör við eftirfarandi spurningum:

1. Hver telur þú vera mikilvægustu markmið landgræðslu, gróður- og jarðvegsverndar og á hvaða hátt telur þú að lög um landgræðslu gætu stuðlað að þeim?
2. Hvaða breytingar á núverandi lögum um landgræðslu telur þú brýnastar svo ná megi fyrrgreindum markmiðum?
3. Telur þú að endurskoða þurfi önnur lög sem varða gróður- og jarðvegsauðlindir landsins samhliða lögum um landgræðslu?
4. Telur þú nauðsynlegt að lög um landgræðslu heimili aðgerðir gagnvart landeigendum sem gerast sekir um landníðslu? Hvaða aðgerðir telur þú eðlilegar og í hvaða umfangi telur þú að beita ætti þeim?
5. Hvaða öðrum sjónarmiðum vilt þú koma á framfæri við nefndina?
6. Óskar þú eftir viðræðum við nefndina til að skýra frekar sjónarmið þín?

Virðingarfyllst,
f. h. nefndar um endurskoðun laga
um landgræðslu.

Daði Kristófersson

Daði Már Kristófersson, formaður

Viðauki 3:

Samráðsaðilar nefndar um ný landgræðslulög Listi yfir viðtakendur bréfa frá nefndinni í upphafi starfs

Bændasamtök Íslands
Ferðafélag Íslands
Ferðaklúbburinn 4x4
Ferðamálastofa
Félag hrossabænda
Félag leiðsögumanna
Félag skógarbænda
Félag sumarhúsaeigenda
Fornleifavernd ríkisins
Forsætisráðuneytið
Gróður fyrir fólk í Landnámi Ingólfs
Háskóli Íslands
Háskólinn á Akureyri
Háskólinn á Hólum
Héraðs- og Austurlandsskógar
Hið Íslenska Náttúrufræðifélag (HÍN).
Húsgull
Iðnaðarráðuneytið
Innanríkisráðuneytið
Landbótafélag Gnúpverja
Landbúnaðarháskóli Íslands
Landgræðsla ríkisins
Landgræðslufélag Biskupstungna
Landgræðslufélag Eyrarsveitar
Landgræðslufélag Héraðsbúa
Landgræðslufélag Hrunamanna
Landgræðslufélag Reykjahlíðar
Landgræðslufélag Skaftárhrepps
Landgræðslufélag Svalbarðshrepps
Landgræðslufélag við Skarðsheiði
Landgræðslufélag Örafinga
Landgræðslufélag Öxfirðinga
Landgræðslusjóður
Landmælingar Íslands
Landsamtök landeigenda á Íslandi
Landsamtök sauðfjárbænda
Landssamband hestamanna
Landsvirkjun
Landvernd
Matvælastofnun
Mennta- og menningarmálaráðuneytið
Náttúrufræðistofnun Íslands
Náttúruverndarsamtök Íslands
Norðurlandsskógar
Orkuveita Reykjavíkur

Samband Ísl sveitarfélaga
Samband íslenskra sveitarfélaga
SAMGUS – samtök garðyrku og umhverfisstjóra sveitarfélaga
Samtök ferðapjónustunnar
Sjálfbóðaliðasamtök um náttúruvernd
Sjávarútvegs-og landbúnaðarráðuneytið
Skipulagsstofnun
Skjólskógar
Skógrækt ríkisins
Skógræktar- og landgræðslufélag á Hellissandi
Skógræktarfélag Íslands
Suðurlandsskógar
Umhverfisstofnun
Ungmennafélag Íslands
Útivist
Vatnajökulspjóðgarður
Veðurstofa Íslands
Vegagerðin
Veiðimálastofnun
Vesturlandsskógar
Þjóðgarðurinn á Þingvöllum

