

Umhverfis og auðlindaráðuneytið  
Skuggasundi 1,  
101 Reykjavík

*Skilað í samráðsgátt 10. nóvember 2021.*

## Umsögn Landverndar um drög að reglugerð um sjálfbæra landnýtingu

### Inngangsorð

Við fögnum því að komin séu drög að reglugerð við lög um landgræðslu varðandi leiðbeiningar og viðmið um sjálfbæra landnýtingu (nr.155/2018). Lengi hefur verið beðið eftir reglugerðinni, enda voru löggin samþykkt 2018. Jarðvegur og gróður eru undirstaða lífsins. Mikilvægt er að endurheimta gróður og jarðveg og jafnframt bæta landnýtingu og beitarstjórnun til að tryggja sjálfbæra landnýtingu. Mjög margt í þessari reglugerð auðveldar þá vinnu og er til mikilla bóta.

Landgræðsla hefur verið stunduð hér á landi í liðlega 100 ár og talsverður árangur hefur náðst. Gott samstarf við bændur hefur almennt átt þátt í árangrinum. En betur má ef duga skal, víða er landið verulega laskað. Sauðfjárbætur á vissum svæðum kemur í veg fyrir að raskað land endurheimtist. Land í röskuðu ástandi losar m.a. mikið magn af gróðurhúsalofttegundum út í andrúmsloft. Sauðfé er beitt á 25 þúsund ferkílómetra lands sem er í slæmu ásigkomulagi ef marka má nýlega skýrslu GróLindar verkefnisins<sup>1</sup>. Forsendur þessarar reglugerðar eru að allt landið sé undir sem beitaland. Að okkar mati hefði verið betri nálgun að velja sérstaklega svæði sem henta til beitar.

---

<sup>1</sup> [Stöðumat/beitarlönd 2020 | GróLind \(grolind.is\)](https://www.grolind.is)

Ísland er eitt af fáum löndum þar sem samfélagið þarf að verja sig sjálft gegn ágangi búfjár. Þeir sem kæra sig ekki um ágang búfjár þurfa að eyða verulegu fé í að verja land sitt<sup>2</sup>. Í löndunum sem við berum okkur saman við telst hins vegar eðlilegt fyrirkomulag að bændur beri ábyrgð á sínu búfé og haldi því á sínu landi. Áratugur vistheimtar á vegum Sameinuðu Þjóðanna er hafinn. Okkar stærsta framtak í þeim málum, ásamt endurheimt votlendis, ætti að vera að banna lausagöngu búfjár og endurheimta gróður og jarðveg á röskuðu landi<sup>3</sup>.

Álag á náttúru vegna aukinnar ferðamannastraums hefur vaxið töluvert undanfarið. Eins er mikið sótt eftir því að nýta landið undir mannvirki og aðrar framkvæmdir. Jarðrækt/akuryrkja og skógrækt hefur einnig aukist. Það er því brýnt að þessi reglugerð muni ramma vel inn þær reglur sem ber að fara eftir vegna margvíslegrar landnýtingar. Mikilvægt er að reglugerðin taki á landnotkun vegna mannvirkjagerðar og ferðaþjónustu á skýran og vel útfærðan hátt. Að mati Landverndar er þörf á landnýtingarskipulagi fyrir allt landið þar sem náttúruvernd, og þá sérstaklega gróður og jarðvegsvernd og verndun víðerna og jarðmynja er leiðarstefið.

## Almennar athugasemdir

Við teljum það alvarlegan ágalla hve óskýr reglugerðin er. Orðalagið er oft frekar loðið. Reglugerðin þarf að byggja á skýrum viðmiðum en ekki á vinsamlegum tilmælum. Viðmið vegna beitarnýtingar eru útfærð á meðan viðmið vegna annara nýtingar eru einungis tilmæli eða

---

<sup>2</sup> Við bendum einnig á að ákvæði um hvernig friðlýsa á land eru afar íþyngjandi. Í 8. gr. búfjáhaldslaga nr. 103/202 segir að landeigandi sem vill friða landsvæði sitt skal girða land sitt dýrheldri girðingu, fá hana vottaða á hverju ári hjá búnaðarsambandi, tilkynna sveitarfélagi um friðunina og auglýsa árlega í Stjórnartíðidum.

<sup>3</sup> Vísað er í skýrslu Landverndar "[Vörsluskylda búfjár](#)" frá því í maí 2021.

leiðbeiningar. Þá vantar nær alfarið skýr viðmið vegna framkvæmda<sup>4</sup> og vegna umferða fólks og ökutækja. Mikilvægt er að gerðar séu sambærilegar kröfur varðandi allar tegundir landnýtingar.

Þá skortir á úrræði vegna ósjálfbærrar landnýtingar. Vegna beitarnýtingar eru tilgreind úrræði að búa til landbótaáætlun, eftirfylgni og eftirlit, vöktun, mat og þjálfun matsaðila. Úrræði vegna annarra ósjálfbærrar landnýtingar eru varla nefnd nema vísað í þvingunarúrræði skv. 24. grein landgræðslulaga. Óljóst er hvaða viðmið eru til staðar til að bæta fyrir það tjón sem t.d. ákveðin framkvæmd veldur og hvaða ferli þarf að fylgja við þeirri vinnu.

Reglugerðin verður einnig að mynda skýrari farveg fyrir friðun landsvæða þar sem beitarnýting eða önnur nýting stenst engan vegin kröfur um að geta talist „sjálfbær landnýting“.

Ánægjulegt er að sjá hvað vandað er til verks hvað varðar vísanir í heimildir og alþjóðlega samninga. Það skortir hins vegar á því að setja reglugerðina í nánara samhengi við önnur núgildandi lög og aðrar reglugerðir. Sem dæmi þykir okkur skortur á tengingu við náttúruverndarlögin. Lög og reglugerðir verða að ganga í takt og þess vegna er það mikilvægt að í þessari reglugerð finnist m.a. viðmið varðandi verndun landssvæða og vistkerfa, notkun á framandi tegundum og vísað sé í ákvæði um akstur utan vega og skrá yfir vegi sem er tilgreint í náttúruverndarlögum, svo fáein dæmi eru nefnd. Einnig þarf að vísa í náttúruverndarlögin þegar um er að ræða nýtingu innan friðlýstra svæða eða svæða á náttúruminjaskrá. Almennt þykir stjórn Landverndar skorta á umfjöllun um náttúruvernd í reglugerðinni.

---

<sup>4</sup> Það kemur í þessum drögum varla meira fram en stendur í 13. gr. landgræðslulaga þrátt fyrir að þar er skýrt kveðið um á að „Ráðherra skal setja í reglugerð viðmið sem hafa ber til hliðsjónar við mat á umfangi endurheimtar fyrir hið eydda vistkerfi“.

Mat á ástandi lands þar sem tiltekna alþjóðlegar skuldbindingar eiga við<sup>5</sup> ætti að gera í samvinnu við stofnanir og aðra aðila sem hafa með náttúruvernd að gera. Þetta á sérstaklega við um land sem er utan eiginlegs landbúnaðarlands, s.s. allt hálendið, en á auðvitað einnig við um allt annað land sem hefur hátt náttúruverndargildi. Viðauk um matið er tæknilega flókinn og Landvernd hefur ekki forsendur til að meta hann.

## Sértækar athugasemdir

### 2. grein - Upplýsingar um nýtingu og ástand lands

Stjórn Landverndar þætti eðlilegra að greinin bæri heitið „Nýting og ástand lands“. Þá myndum við vilja að fjallað sé um mat en ekki upplýsingar. Landvernd leggur til að sagt sé: „matið skal birta og gera aðgengilegt“.

Óljóst er hvaða alþjóðlegu skuldbindingar er átt við. 2. grein virðist geta átt við allar mögulegar skuldbindingar sem ekki endilega eru beint á könnu Landgræðslunnar. Það þarf að skýra þetta betur. Á það að vera eingöngu Landgræðslunnar að meta ástand gróðurs og jarðvegsauðlingarinnar eða er eingöngu átt við í samræmi við fyrrgreind lög?

### 3. grein - Orðskýringar

Skilgreiningin á sjálfbærri landnýtingu er allt of matskennd að okkar mati. Þetta orðalag leiðir til þess að ef farið væri í dómsmál, myndi náttúran lúta í lægra haldi af þessum sökum. Hvað þýðir

---

<sup>5</sup> Til dæmis Bernarsamningurinn, Ramsarsamningurinn, Eyðimerkursamningurinn og samningur um líffræðilega fjölbreytni

að endurheimta auðlindir eins og unnt er? Við leggjum til þess að fallið verði frá orðunum „og þær endurheimtar eins og unnt er“.

Tillaga okkar að skilgreiningunni er eftirfarandi:

**Sjálfbær landnýting:** Landnýting sem er þannig að ekki er gengið á auðlindir lands og jafnframt að viðgangur og virkni vistkerfa helst og þau endurheimt.

Þá leggjum við til að hugtakið „hagaðilar“ verði skilgreint í orðskýringum.

**Hagaðilar:** Víður hópur almennings, samtaka almennings, fagaðila og stjórnsýslu, ekki aðeins þeir sem reka sauðfé á afrétti og þjóðlendur.

#### 4. grein Sjálfbær landnýting

Sama athugasemd er gerð hér og að ofan. Við leggjum til að fallið verði frá orðunum „eins og unnt er“. Þá óskum eftir því að bætt verði við rauðleitu orðunum við málsgreinina. Breytingin myndi koma út á eftirfarandi hátt:

Nýting lands skal vera sjálfbær þannig að ekki sé gengið á auðlindir þess og þær endurheimtar og jafnframt að viðgangur og virkni vistkerfa haldist. Nýting lands skal byggjast á viðmiðum um sjálfbærni, **sbr. 11. gr. laga nr. 155/2018 og** reglugerð þessa.

#### 5. grein – Meginreglur sjálfbærrar landnýtingar

Í meginreglu geta varla falist fyrirfram gefin markmið um að auka einhvern einn þátt eins og hér er lagt upp með, þ.e. auka kolefni, auka vatnsmiðlun, og auka loftgæði. Eins er ekki hægt að auka þessi gæði endalaust. Þessi markmið hljóma vissulega vel, en fyrsta skrefið er að vita hvort

nýtingin er sjálfbær eða ekki og síðan taka ákvörðun um framhaldið og hvað sé hagstætt að gera.

Við leggjum til að 1, 2, 4, 5 og 6 lið verði breytt á eftirfarandi hátt:

1. Að nýting verði innan þolmarka vistfræðilegs ástands og getu landsins
2. Að viðhalda og efla líffræðilega fjölbreytni vistkerfis í samræmi við náttúrulegar aðstæður.
4. Að vernda og viðhalda kolefni í jarðvegi og gróðri og auka það ef náttúrulegar aðstæður leyfa.
5. Að vernda og viðhalda vatnsmiðlun og vatnsgæði og bæta þau og efla ef náttúrulegar aðstæður leyfa.
6. Að vernda og viðhalda loftgæðum og auka þau ef náttúrulegar aðstæður leyfa.

## 6. grein - Viðmið vegna beitarnýtingar

Gæðastýringarkerfið sem ríkt hefur í sauðfjárbúskap á síðastliðnum tveimur áratugum hefur haft jákvæð áhrif í átt að sjálfbærri landnýtingu á mörgum stöðum. Það hefur þó ekki náð að takast á við ósjálfbæra landnýtingu á illa förnu landi og gjaldfelld hugtakið sjálfbær landnýting. Hugtakið sjálfbær landnýting hefur verið mistúlkað og misnotað í gæðastýringarkerfi því sem ríkt hefur í sauðfjárbúskap á síðastliðnum tveimur áratugum<sup>6</sup>. Von okkar er að með þessari reglugerð verði breyting þar á. Hér er tækifæri til að færa stjórnarsýslu sjálfbærrar landnýtingar á Íslandi til nútímahorfs.

Það er brýnt viðfangsefni að bæta framfylgd reglna um gæðastýringu í sauðfjárrækt. Gæðastýringin þarf að vera fagleg, nútímaleg, gagnsæ og hafa almannahagsmuni að leiðarljósi. Í reglum um núverandi styrkjakerfi eru forsendur fyrir fullum styrkjum, að beit sé sjálfbær, bæði á afréttum og heimalöndum. Rannsóknir Ólafs Arnalds sýna allt að 20% sauðfjárræktar uppfylli ekki kröfu um gæðastýringu, en fá engu að síður fullan styrk. Þetta er alvarlegur ágalli og umbætur ættu að vera bæði viðráðanlegar og nauðsynlegar.

---

<sup>6</sup> [https://www.moldin.net/uploads/3/9/3/3/39332633/rit\\_lbh%C3%8D\\_nr\\_118.pdf](https://www.moldin.net/uploads/3/9/3/3/39332633/rit_lbh%C3%8D_nr_118.pdf)

## 7. Grein - Viðmið vegna jarðræktar/akuryrkju

Stjórn Landverndar fagnar viðmiðum vegna jarðræktar/akuryrkju í 7. gr. og nánar í Viðauka II. Á undanförunum áratugum hefur oft verið mikið jarðvegsfok frá akuryrkjulandi, sérstaklega á eldfjallasvæðunum. Bændur hafa freistast til þess að plægja land á haustin til að spara jarðvinnslu að vori og lítið hefur verið hugað að því að nota nútíma jarðvinnslutæki sem betur hlífa kornbyggingu moldarinnar. Skiptiræktun í akurlendi sem notuð eru til kartöfluræktar, rófuræktar og byggframleiðslu ár eftir ár hefur verið lítt stunduð með þeim afleiðingum að uppfok hefur iðulega verið úr slíku landi. Á allra síðustu árum hefur þó orðið á þessu bragarbót og með tilkomu þessarar reglugerðar verður vonandi unnt að fylgja eftir jarðvegsverndandi aðgerðum við jarðvinnslu og tryggja að akrar sé ekki skildir eftir óvarðir fyrir veðri og vindum yfir vetrartímann. Landvernd telur að fjalla þurfi um skógrækt í þessari grein.

## 8. grein - Viðmið vegna framkvæmda

Víða hefur gróður og jarðvegseyðing vegna framkvæmda verið umfangsmikil, hugsanlega óþarflega umfangsmikil þar sem vitund um mikilvæg gróður og jarðvegsverndar hefur skort. Áhersluna á náttúru og fuglavernd vantar í viðmiðin vegna framkvæmda. Þegar brjóta á nýtt land til framkvæmda skiptir máli að taka tillit til náttúruverndarsvæða, mikilvægra vistgerða, votlendis og mikilvægra fuglasvæða. Þennan lið auk leiðbeininga í viðauka III á eftir að útfæra þar sem engar skýrar kröfur eru gerðar hér.

## 9. Grein - Fólk og ökutæki

Ljóst er að mikil gróður- og náttúruspjöll hafa átt sér stað á flestum ferðamannastöðum landsins. Viðmið vegna umferðar fólks og ökutækja, sem fjallað er um í 9. gr. og viðauka IV. er mikil framför og hvetur vonandi til þess að breyting verði þar á. Viðmiðin eru frekar vinsamleg tilmæli en skýr viðmið og þarf að skoða það betur.

## 10. Grein - Ósjálfbær landnýting og landbótaáætlun

Það er fagnaðarefni að landbótaáætlun skuli vinna í samráði við hlutaðeigandi stofnanir og aðra sem nýta landið. Það er hins vegar ekki nægilega skýrt hvaða aðila á að vera í samráði við. Það mætti koma skýrara fram hverjir aðrir umráðahafar eru. Hvað með fólkið í landinu sem er heimil för um landið og nytja það til útivistar? Hvað með ferðaþjónustuaðila sem nytja landið sér til hagsbóta? Hvað með umhverfisverndarsamtök? Við óskum eftir því að það verði skýrara í reglugerðinni hvaða aðila á að vera í samráði við og hvetjum til þess að víðtækt samráð verði haft.

Það er óljóst hver á að bera kostnað af þeim aðgerðum sem munu koma fram í landbótaáætlun.

Landvernd ítrekar víðari túlkun á sjálfbærri landnýtingu sem rætt er um ofar í textanum og bendir einnig á athugasemdir um viðauka 1 hér fyrir neðan.

## 11. Grein – Eftirlit og eftirfylgni

Við óskum eftir því að orðið „rétthafi lands“ verði skilgreint í orðskýringum (þriðju grein).

Hér er aðallega komið inn á landnýtingu vegna beitar. En hvernig er eftirlit og eftirfylgni vegna annara landnýtingar? Hvaða ferli fer í gang þá og hvaða úrræði eru til staðar? Það vantar nánari og skýra tilgreiningu á því.

### **Virk þvingunarúrræði ekki til staðar**

Þvingunarúrræðið „ítala“ hefur alls ekki skilað árangri. Við teljum nauðsynlegt að Landgræðslan hafi vald til þess að beita öðrum þvingunarúrræðum. Eðlilegt væri að allur sá ferill sem ætlað er að tryggja sjálfbæra landnýtingu lands falli undir einn lagabálk. Það er mjög óljóst í reglugerðinni hvenær Landgræðslan má beita öðrum þvingunarúrræðum og hvenær ekki. Þá er í besta falli sérkennilegt að þvingunarúrræðin séu ólík eftir því hvaða landnýtingu umræðir. Ferlið þarf að rúmast innan landgræðslulaga og reglugerðarinnar um sjálfbæra landnýtingu.



## Viðauki I

Stjórn Landvernd gerir fyrirvar að þessi hluti reglugerðarinnar er tæknilega flókin og samtökin hafa ekki góðar forsendur til að leggja mat hér á. Landvernd leggur þó til eftirfarandi breytingar.

Stjórn Landverndar leggur til að tíminn sem landnotendur fái til að bregðast við verði stytur. Lagt er til að áfangi 2 náist 2024 og áfangi 3 náist 2027. Jafnframt verði þess krafist að þeir landnotendur sem stefna að því að ná settum áfanga 2 eða 3, sýni fram á að þeir séu að vinna að því með skilvirkum hætti á árunum fyrir skilgreinda áfanga.

Landvernd setur spurningarmerki við að það eigi að heimila beit í 600-700 m.h.y.s. eða yfir hvort sem þekjan eru yfir eða undir 50%. Ef yfirmarkmiðið er að auka gróðurþekju á hálendinu þá er beit þar ekki réttlætunleg.

Varðandi C III þarf að koma fram að land sem fellur undir þann flokk skal ekki beita.

Varðandi land sem fellur undir C III og CIV er mikilvægt að gerð verði landbótaáætlun og fyrirkomulag uppgræðslu sé listað út. Uppgræðslan og eftirfylgni landbótaáætlunarinnar ætti að vera í höndum heimamanna og koma þarf á sterku greiðslukerfi þar sem bændur eða aðrir heimamenn geta orðið vörslumenn illa farins lands.

## Viðauki II

Sjálfbær landnýting og akuryrkja

Varðandi 2. grein þá leggur Landvernd til að fyrsta orðinu, umsjón verði breytt í „nýting“ jarðvegs.

Við teljum fulla ástæðu til þess að færa eftirfarandi málsgrein úr viðauka II og bæta henni við sem reglu, enda er um gríðarlega brýnt málefni að ræða.

*Takmörkun á umbreytingu milli mismunandi landnýtingar*

*Takmörkun á breytingu ákveðinna landgerða yfir í ræktað akurlendi. Má nefna sem dæmi að viðhalda skal beitilandi eða graslendi (án allrar jarðvinnslu) á svæðum sem eru viðkvæm fyrir rofi; viðhalda skal náttúrulegu óröskuðu votlendi eða endurheimta raskað votlendi. Slík takmörkun gæti stuðlað að mismunandi markmiðum, uppbyggingu lífræns efnis í jarðvegi, jákvæð áhrif á dýralíf, vatnsvernd, jarðvegsvernd og haft loftslagsvæn áhrif.*

### **Viðauki III**

Hér vantar alfarið skýr viðmið og nánari útfærslu eins og tekið er fram í 13. gr. landgræðslulaga „Ráðherra skal setja í reglugerð viðmið sem hafa ber til hliðsjónar við mat á umfangi endurheimtar fyrir hið eydda vistkerfi“. Hvaða kröfur eru gerðar og eftir hvaða ferli er farið?

### **Lokaorð**

Það er framfaraskref að reglugerð um sjálfbæra landnýtingu sé komin fram og því ber að fagna. Við hvetjum til þess að reglugerðin verði gerð skýrari og ítarlegri svo enginn vafi liggja á því hvernig á að fara eftir henni.

Það er alvarlegur ágalli á drögnum að ekki sé skýr tenging við náttúruverndarlögin og að úrræði Landgræðslunnar til að taka á ósjálfbæri landnýtingu séu háð öðrum úreltum lögum eins og lögum um ítölu.



20% sauðfjárræktar uppfylla ekki kröfu um gæðastýringu, en fá engu að síður fullan styrk. Þetta er alvarlegur ágalli og umbætur ættu að vera bæði viðráðanlegar og nauðsynlegar. Þá þarf reglugerðin að taka fastar á annarri ósjálfbærri landnýtingu.