**Umsögn**

**Um reglugerð um leiðbeiningar og viðmið um sjálfbæra landnýtingu.**

Umsögn þessi er gerð með sérstöku tilliti til stöðu reglugerðarinnar varðandi heimildir til beitarnotkunar og sjálfbærni beitarnýtingar lands.

Tekið er fram að rökrétt er að stjórnvöld taki upp á því að huga að sjálfbærni annarrar landnýtingar en beitarnýtingar. Þeir staðir þar sem núverandi landnýting virðist ósjálfbærust, m.v. sýnileg og ný ummerki eru jafnan staðir þar sem mikill ágangur er vegna ferðamennsku og umferðar.

Grundvallarathugsemdir eru þrenns konar.

* + Sjálfbærni skilgreind eðlilega í 4. gr. draganna, en viðmið um sjálfbærni leiða til þess að beitarnýting telst ekki sjálfbær ef hlutfall tiltekinna gróðurflokka og fjalllendis fer yfir ákveðin mörk, óháð því hvort nægt kjörlendi fyrir sauðfé sé á svæði og hver raunverulegur fjárfjöldi á svæði er.
  + Ekki er lagastoð fyrir því að krafa landbótaáætlanir byggir á slíkri nálgun.
  + Verið er að þenja út hlutverk Landgræðslunnar og gera aðila sem nýta land með sjálfbærum hætti fyrir framkvæmd og kostnaði vegna landgræðsluverkefna sem miða að endurheimt landgæða. Það er skaðlegt fyrir forsendur slíkra verkefna.

**Almennt um stöðu sauðfjárræktar og beitarnýtingu lands**

Það er reynsla umsagnaraðila að oft skortir nokkuð á þekkingu á nokkrum grunnþáttum varðandi beitarnýtingu hjá stjórnvöldum. Mikilvægt er að nokkrir þættir séu hafðir í huga.

* Sauðfé á Íslandi hefur fækkað verulega frá því sem flest var, þ.e. það er nú um 50% af því sem var í kring um árið 1980.
* Beitartími sauðfjár hefur gjörbreyst. Vetrarbeit þekkist varla lengur. Fé er sleppt af ræktuðum/afgirtum svæðum í júní og smalamennskur eru fyrr en áður.
* Þekking á landnýtingu og þátttaka bænda í landgræðsluverkefnum hefur stóraukist.

Raunverulegt beitarálag hefur því dregist hlutfallslega mun meira saman en einfalt tillit til fækkunar fjárfjölda segir til um. Ástand beitilands er almennt mjög gott og í framför, en það skýrist jafnframt af góðu veðurfari síðasta áratugar.

**Skilgreining sjálfbærni. Afmörkun verkefna Landgræðslunnar. Kostun landgræðsluverkefna eða raunveruleg sjálfbærni.**

Meginefni reglugerðar sem umsögn þessi varðar, snýr að setja leiðbeiningar og viðmið um sjálfbæra landnýtingu. Reglugerðin hvílir á lögum um landgræðslu nr. 155/2018.

Umsagnaraðilar taka heilshugar undir markmið laga um landgræðslu um að tryggja sjálfbæra nýtingu lands. Jafnframt að vernda, endurheimta og bæta auðlindir þjóðarinnar í gróðri og jarðvegi.

Skilgreining sjálfbærrar landnýtingar í reglugerðinni er: *Landnýting sem er þannig að ekki er gengið á auðlindir lands og þær endurheimtar eins og unnt er, og jafnframt að viðgangur og virkni vistkerfa helst*.

Augljóst er að sjálfbærniskilgreiningin er tvíþætt.

* Hún felur í sér það lágmarksviðmið að ekki sé gengið á auðlindir og
* hins vegar að nýting geti falið í sér bætingu lands.
* Viðmið skilgreiningarinnar tekur mið af núverandi stöðu lands og núverandi landnýtingu.

Við skoðun ákvæða reglugerðardraganna um beitarnýtingu og Viðauka I, er hins vegar ljóst að í raun fela viðmið draganna í sér áherslu á kröfur eða aðgerðir um bætingu lands og það án tillits til raunverulegs beitarálags. Þetta verður skýrt nánar vegna einstakra greina, sbr. umfjöllun síðar.

Raunveruleg skilgreining og útfærsla sjálfbærnimarkmiða reglugerðarinnar eru því ekki bundin við það meginatriði að ekki sé gengið á auðlindir lands. Landgræðslan getur sem sagt gert kröfur um úrbætur þótt beitarnýting gangi ekki á auðlindir lands.

Þá birtir þessi nálgun þá hugmyndafræði að sjálfbærni sé ekki metin miðað við núverandi ástand og núverandi landnýtingu, heldur að litið sé til mögulegs ástands fortíðar þar sem gróðurfar og vistkerfi svæða gat verið annað. Margir þættir hafa ráði hnignun gróðurfars á Íslandi á síðustu öldum, en sú þróun er án efa að ganga til baka af ýmsum ástæðum.

Í nálgun reglugerðardraganna felst að verkefni Landgræðslunnar verða umfangsmeiri en löggjöfin gerir ráð fyrir samkvæmt Landgræðslulögum, þ.e. að stofnunin getur gert kröfur um landgræðsluverkefni, jafnvel þótt landnýting gangi ekki á auðlindir lands. Með öðrum orðum þá verður reglugerðin tæki til að setja á laggirnar sérstök uppgræðsluverkefni, þar sem farið er fram á uppgræðslu á landi, óháð beitarálagi. Viðkomandi aðilar eiga þá að bera kostnað vegna slíkra landgræðsluverkefna, þótt nýting þeirra sé sjálfbær samkvæmt almennri skilgreiningu hugtaksins.

Umsagnaraðilar telja grundvallaratriði að ekki er lagastoð fyrir reglugerðarákvæðum sem gera kröfur um landbótaáætlanir þegar landnýting uppfyllir þá lágmarkskröfu sjálfbærni að ekki er gengið á auðlindir lands.

Það er ekki lagastoð fyrir því að byggja kröfur um landabótaáætlanir á því að hlutfall tiltekinna gróðurflokka eða hálendis á beitarsvæði sé hátt, ef að öðru leyti er nægt kjörlendi fyrir sauðfé á svæðinu með tilliti til raunverulegs fjárfjölda sem þar gengur.

Ætli stjórnvöld að ráðast landbætur og uppgræðslu umfram lágmarkskröfu sjálfbærni verður það að gerast í samstarfi aðila og þá verða eðli máls samkvæmt að fylgja fjárveitingar til slíkra verkefna, hvort heldur sem er til Landgræðslunnar eða annarra. Tekið er fram að slík verkefni fara víða fram m.a. með þátttöku sauðfjárbænda. Það er væri beinlínis afturför og skaðlegt ef forsendur slíkra áætlana ættu að byggja á þvingun samkvæmt reglugerð.

**Nánar um einstakar greinar reglugerðar.**

12., 13. og 20. tl. 3. Gr.

Gerð athugasemd við orðlag skilgreininganna. Skilgreiningarnar ættu að vísa til þess að um sé að ræða svæði sem litið er til við útreikninga og mat, en þær geta ekki vísað til þess að sérstaka heimild þurfi að nýta tiltekin svæði (og þá óheimilt að nota önnur). Endurskoða þarf Viðauka I, þannig að hann varði umfjöllun um kjörlendi fyrir sauðfé m.t.t. til raunverulegrar beitar.

Skilgreining 20. tl. gerir ráð fyrir mjög huglægu mati um áætlaða vistgetu svæðis. Sem leiðir í raun til þess að unnt verður að fara frjálslega með flokkun lands þannig að hafnað verði sjálfbærni.

Um 6. Gr.

Í 6. gr. er vísað til viðauka I. Það er fyrst og fremst gerð athugasemd við efni viðaukans. Það er þó gerð athugasemd við það orðlag að land notað til búfjárbeitar skuli almennt vera í góðu ástandi. Á beitarsvæðum eru oft melar, hálendi o.fl. þar sem náttúrlegt ástand m.v. síðustu árhundruð er að lítill gróður er á landi. Orðlag ákvæðisins er villandi og láta ætti nægja að vísa til sjálfbærni nýtingar.

Um 1. gr. Viðauka I.

Það er grundvallarathugasemd við efni reglugerðarinnar, sbr. einkum viðauka I, að mat á ástandi beitarlands tekur ekki tillit til þess beitarálags sem raunverulega er á svæði. Það er hvergi litið til þess að hve margt fé gengur á því svæði sem er metið, sjá t.d. 1. og 2. tl. 1. gr. viðauka I. Einungis er litið til hlutfallslegrar skiptingar gróðursvæða. Dæmi skýrir þetta best: Á 10.000 ha svæði, þar sem eru lítið grónir melar og hálendi, verður matsniðurstaðan sú sama óháð því hvort 100 eða 1000 kindur ganga á svæðinu (og óháð því hvenær þær gera það.)

Mat á sjálfbærni sbr. í 1. gr. viðauka I, er gallað.

* Í tl. 1. A. er vísað til hás hlutfalls æðplanta. Með því er ekki tekið tillit til lítið eða ógróinna svæða af náttúrulegum ástæðum eða núverandi stöðu.
* Í tl. 1., b. er vísað til lítils jarðvegs. Það er náttúrulegt ástand (a.m.k. m.v. síðustu árhundruð) að lítill jarðvegur sé á svæðum, t.d. melum, fjallshlíðum o.fl.
* Í tl. 1., c. er vísað til svæði sé ekki í hnignuðu ástandi. Þetta þarf að skýra betur, þannig að ljóst sé að ekki sé vísað til hnignunar sem átt hefur sér stað fyrir áratugum eða öldum.
* Í raun er það einungis liður d. liður í tl. 1. sem hefur beina stoð í sjálfbærnihugtakinu.

Vegna mats ástandi beitilands, sbr. 2. tl. 1. gr. er vísað til þess grundvallarsjónarmiðs að mat á beitarnýtingu getur ekki byggt á hlutfalli gróðurflokka á svæði, án tillits til raunverulegrar beitar.

1. Liður. Ekki er gerð athugasemd við að matið sé heildstætt, eftir því sem við á.

b.-c. Liður. Ekki gerð athugasemd við þessa þætti. Það skortir hins vegar á að vistgeta og nýtingageta sé sett í samhengi við raunverulegt beitarálag.

Um einstaka liði 2. gr. Viðauka I.

Í 1. mgr. ákvæðisins kemur fram grunnaðferðafræði. Athugsemdir varða einstaka liði ákvæðisins.

Í B. lið er bent á að ekki er heimild til að flokka land þannig að beit verði þar bönnuð, sbr. 4. tl.

Vegna C.liðar 1. , er bent að það er í raun náttúrulegt ástand lands (m.v. síðustu áratugi og árhundruð) að górðurþekja sé innan við 50%. Slíkt land ætti að falla undir beitarland í sjálfbærri nýtingu. (Þetta birtir í raun þá stöðu að vistgeta svæða með melagróðri er eðlileg ef ummerki beitar eru lítil.) Orðalagið vistgeta er ekki notað í liðnum, og vekur upp þær spurningar hvort einmitt eigi að nota hugtakið vistgeta, til að skilgreina lítt gróin svæði miðað við hugmyndafræðilega vistgetu þar sem ekki hefur átt sér stað jarðvegsrof á síðasta árhundraði.

Einnig bent á að flokkun tekur ekki mið af því að hluti landsvæða á Íslandi liggur að verulegu leyti ofan 600 metra. Reglan hefur mjög mismunandi áhrif eftir landsvæðum. Gróðurfar hálendis er öðruvísi en á láglendi. Svæðin hafa verið nýtt til beitar en hún mjög strjál. Oft er það náttúrulegt ástand að æðplöntuþekja er minni en 20%, en slíkt hefur ekkert með yfirstandandi beitarnýtingu að gera.

Um D. lið 2. mgr. 2. gr. Viðauka I.

Þarna birtist í raun kjarni gagnrýni á aðferðafræði reglugerðardraganna.

Útreikningur á sjálfbærri nýtingu beitarlands leiðir ***til sjálfbærnistuðuls sem er hlutfall lands með sjálfbæra nýtingu og flatarmál nýtingalands.***

Sjálfbærnistuðulinn tekur ekki tillit til raunverulegs fjárfjölda á svæði og beitar. (Þar fyrir utan er gerð athugsemd við viðmið um hvernig land er flokkað í sjálfbæra nýtingu).

Í þessum lið birtist annað hvort ákveðin vangeta eða óraunsæi um sjálfbæra beitarnýtingu, eða beinlínis hrein og bein stofnanapólitík að Landgræðslan blási út varðandi verkefni og sauðfjárbændum á Íslandi verður gert að ráðast í umfangsmikil landgræðsluverkefni, þótt beitarnýting sé í raun sjálfbær.

Dæmi skýrir þetta vel: Á Jökuldalsheiði hefur verið til staðar landbótaáætlun. Forsendur hennar hafa verið umdeildar. Það svæði sem landbótaáætlun nær til er 50.015 ha, (50 ferkílómetrar), en að frátöldum vötnum og mesta fjallendi, er svæðið 44.466 ha. Af svæðin koma í réttir um 500 kindur að hausti. (Þeim hefur í raun fækkað úr 1000 m.v. árið 2015) Hver vetrarfóðruð kind hefur þannig aðgang að 68 ha. Viðmið um beitarþunga á grónu landi eru 0,3 ær/ha. Nýting svæðisins er ekki einungis sjálfbær, heldur hafa landkostir verið bættir á 3-4000 ha svæði á sl. 15 árum. Á svæðinu eru víðáttumiklir melar og önnur svæði með undir 50% gróðurþekju.

Miðað við þýðingu sjálfbærnistuðla, sbr. ákvæði 3. gr. Viðauka I, er ljóst að Jökuldalsheiðin mun teljast eiga að falla undir landbótaáætlun. Það er samt öllum ljóst að beitarnýting á svæðinu er sjálfbær og hefur hverfandi áhrif á þróun gróðurfars á svæðinu. Aðrir þættir hafa þar grundvallaráhrif, einkum veðurfar en einnig beit mörgþúsunda gæsa og beit hreindýra.

Það er mikilvægt að ráðuneyti hugi vel að áhrifum reglugerðar þessarar fyrir starfsemi undirstofnunarinnar, Landgræðslunnar og stöðu sauðfjárræktar í landinu. Þau rök sem voru til staðar um nauðsyn uppgræðslu og landgræðslustarfs vegna ósjálfbærrar beitar á 9. og 10. áratug 20. aldar eru úrelt. Drögin fela í ófullnægjandi og órökrétta aðferðafræði og getur verið dulbúið tæki að þvinga fram landgræðsluverkefni þar sem beitarnýting er algjörlega sjálfbær.

Virðingafyllst.

Sigvaldi H Ragnarsson

Halla Eiríksdóttir

Hákonarstöðum

Jökuldal