

## Umsögn um reglugerðardrög um vernd landbúnaðarlands ofl.

Sjá samráðsgátt: [https://samradsgatt.island.is/oll-mal/\\$Cases/Details/?id=2628](https://samradsgatt.island.is/oll-mal/$Cases/Details/?id=2628)

### Hvenær flokkar maður land og hvenær flokkar maður ekki land?

26. febrúar 2020

**1. Gerð leiðbeininga um gott ræktunarland.** Reglugerðardrögin virðast hafa tvíþættan tilgang. Annars vegar 2. 3. og 4 gr. sem snúa að lagalegum þáttum er varða formlega lausn úr landbúnaðarnotum, landskipti og sameiningar. Hins vegar 5. gr. sem segir að flokka skuli allt landbúnaðarland og skilgreinir viðmið, sem nota skal við þá vinnu. Í 1. gr. er áhersla á búfénað, matvæla- og fóðurframleiðslu og ferðaþjónusta talin þar undir en ekki minnst á skógrækt, sem gefur til kynna að skógrækt teljist því hvorki tilheyrja búrekstri eða landbúnaðarstarfsemi.

Víða koma fyrir mjög opin, matskennd og óljós hugtök og fyrirmæli, s.s. „skal leitast við“, „skal að lágmarki“, „er ætlað að nýttast“, „getur verið hluti af“, o.frv. Svo virðist líka stundum slá á milli, t.d. segir í d. lið. í 4. ... „að skógrækt fari ekki fram í tünnum eða góðu ræktunarlandi“, sem bendir til að skógrækt falli nú undir það „að taka land úr landbúnaðarnotum“. Ef þetta á að vera réttur skilningur þarf þá nú samþykki ráðherra fyrir öllum skógræktaráformum?

Tilurð þessara reglugerðardröga er ekki dæmi um vandaða stjórnsýslu. Þau eru ekki í samræmi við upphafleg markmið og tilgang „að skilgreina og vernda gott akuryrkjuland“. Mikið ónotað landbúnaðarland er á Íslandi og því fráleitt viðhorf að skógrækt keppi við búfjárrækt um land og sé einhver sérstök ógn í því sambandi. Reglugerðardrögin þurfa því að endurskoðast alveg frá grunni. Fyrir því eru eftirfarandi ástæður, sem nánar er rakið hér að neðan.

**2. Forsaga málsins.** Sagan byrjar á því að Áslaug Helgadóttir, þá prófessor við Landbúnaðarháskóla Íslands og samstarfsfólk hennar, fara upp úr síðustu aldamótum að benda á að gott ræktunarland sé ekki óþrjótandi auðlind og þá sérstaklega þegar kemur að akuryrkju. (*Landþörf til búskapar, Áslaug Helgadóttir og Jónatan Hermannsson, Landbúnaðarháskóla Íslands, Landnotkun á Íslandi. Hótel Selfossi, 28. janúar 2010*). Þau koma síðan með tillögur um viðmið fyrir hvað geti talist gott ræktunarland.

Akuryrkjuland skilgreindu þau svona:

1. Neðan 200 metra hæðarlínu. (ofan 200 m telst óræktanlegt)
2. Jarðvegur svo djúpur að grjót hindri ekki plægingu (> 30 sm).
3. Mýrlendi verði ræst fram án vandkvæða.
4. Sandar og áraurar teljast með að undanteknum foksöndum og aurum, sem liggja undir árflóðum.
5. Nást þurfa 3 ha samfelldar spildur hið minnsta.

Síðan kemur fram í greiningu þeirra að ræktunarland teljist vera um 600 þús ha og sé nú 120 þús ha ræktað, og megi teljast vera gott ræktunarland, en 480 þús ha sé ónotað og geti talist vera ræktunarland framtíðar. Þau telja síðan að ónotað gott akuryrkjuland sé aðeins um 42 þús ha til viðbótar en afgangurinn, 438 þús ha, geti ekki talist falla í þann flokk (sé ofmetið), eða þá aðeins nothæft í smáum stíl.

Niðurstaða þeirra af þessari greiningu er síðan eftirfarandi: „Í þessu ljósi er enn brýnna en áður var talið að við stöndum vörð um okkar eigið ræktunarland“. Og svo koma þau með tillögur um aðgerðir:

- Kortleggja landið m.t.t. gæða ræktarlands (jarðvegur, veðurfar).
- Skipulagslög taki afstöðu til verndar akuryrkjulands og verði bakhjarl sveitarstjórna þegar ákveða þarf friðun þess.

**3. Málið fer á flug.** Eftir þetta öðlast málið sjálfstætt líf og fer á flug í ýmsar áttir. Árið 2008 beinir Búnaðarþing þeirri áskorun til landbúnaðarráðherra að hann skipi starfshóp sem hafi það hlutverki að finna leiðir til að tryggja varðveislu góðs ræktarlands til framtíðar. Jafnframt er samþykkt ályktun um að tryggja fæðuöryggi þjóðarinnar. Í kjölfarið skipar ráðherra nefnd (2009) undir formennsku Arnórs Snæbjörnssonar til að gera athugun á notkun og varðveislu ræktanlegs lands. Nefndin skilar skýrslu 2010 og felst á að athuga þurfi nýtingu og varðveislu ræktunarlands hér á landi, enda sé aðgangur að ræktunarlandi mikilvægur hluti fæðuöryggis.

Því næst skoðar nefndin hvað sé ræktanlegt og ræktað land á Íslandi og hversu stór hluti landsins geti talist ræktanlegur, þ.e. talist hentugur til túnræktar eða akuryrkju, en tekur ekki beutiland þar undir. Nefndin fer síðan yfir helstu rannsóknir og álit og endar á að leggja til eftirfarandi leiðbeiningar byggt á útfærðum skilgreiningum Áslaugar og Jónatans:

Til að falla í flokk sem gott ræktunarland eða akuryrkjuland verður land að uppfylla eftirgreind skilyrði:

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

Nefndin telur flatarmál góðs ræktunarlands, í þessum skilningi, vera um 600 þús ha (6.000 km<sup>2</sup>). Jafnframt þessu var tekið fram að veðurfarsleg atriði s.s. nálægð kaldsjávar, vindánaud og hæð yfir sjávarmáli hefðu mikil áhrif á hvað rækta mætti á landinu, auk staðbundinna þátta svo sem skjól, frosthættu og jarðvegsgerð, auk veðurfars. Niðurstaðan er svo aftur sú sama, að ræktað land teljist nú vera um 120 þús ha og sé því um fjórðungur af góðu ræktunarlandi.

Loks var síðan lagt fram minnisblað fyrir Búnaðarþing 2011, sem unnið var Áslaug Helgadóttir prófessor við Landbúnaðarháskólann í samstarfi við Svein Runólfsson Landgræðslu ríkisins og Hafdísí Hafliðadóttur Skipulagsstofnun, þar sem lögð voru drög að skilgreiningu á akuryrkjulandi og meðferð þess í skipulagi. Lítið virðist hafa verið gert með þessa vinnu í tengslum við reglugerðarsetninguna.

**4. Land undir skógrækt.** Síðan segir í nefndarálitinu frá 2010 um skógrækt:

Á síðustu árum hefur komið fram aukin gagnrýni á að góðu ræktunarlandi sé í miklum mæli ráðstafað til annarra nota en landbúnaðar með varanlegum hætti s.s. til bygginga eða vegagerðar, eða til mjög langs tíma s.s. til skógræktar. Loks er fjallað um nýtingu á ræktuðu landi t.d. í túnrækt, garðrækt, akuryrkju og skógrækt, og vikið að umverfisvernd, náttúruvernd, fornminjavernd, byggðapróun og til frístundanota.

Sérstaklega er svo fjallað um skógrækt og hugsanlega samkeppni hennar við önnur landbúnaðarnot.

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

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

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

### **5. Í niðurstöðum og tillögum nefndarinnar kemur svo m.a. fram:**

Nefndin telur að skoða þurfi heildstætt yfir landið hvernig tekið er á stefnumörkun varðandi landnotkun á landbúnaðarsvæðum og með því má marka stefnu um vernd ræktunarlands á landsvísu sem sveitarstjórnir geta stuðst við og byggt ákvarðanir sínar á.

Ræktanlegt land á Íslandi er mun meira en það sem nú er í ræktun og nýtingu þó það sé ekki ótakmörkuð auðlind. Afla þurfi nákvæmari svæðisbundinna upplýsinga um landgæði á láglandi, sérstaklega á helstu kornræktarsvæðum þar sem akuryrkjuland er dýrmætasta ræktunarlandið.

Staðall verði gerður fyrir gott ræktunarland. Með gerð staðals yrði mat á eiginleikum lands markvissara í tengslum við skipulagsgerð. Nefndin telur ekki knýjandi þörf á því að takmarka skógrækt í ræktunarlandi, en samt þarf að taka tillit til röskunar á góðu ræktunarlandi við skipulagningu nýskógræktar.

**6. Lög og landsskipulagsstefna.** Í framhaldi af þessu eru síðan samþykktar tillögur og ályktanir um landsskipulagsstefnu o.fl. og myndun formlegra starfshópa, sem m.a. eiga að fjalla um flokkun og verndun ræktunarlands. Í landsskipulagsstefnu, sem samþykkt var á Alþingi 2016, segir síðan eftirfarandi:

Í landsskipulagsstefnu fyrir 2015-2026 er gert ráð fyrir því að umhverfis- og auðlindaráðuneyti, í samstarfi við Skipulagsstofnun, Samband íslenskra sveitarfélaga, Landgræðslu ríkisins, Skógrækt ríkisins og Bændasamtök Íslands, standi fyrir gerð leiðbeininga um flokkun landbúnaðarlands til nota við skipulagsgerð og aðra stefnumótun um landnýtingu.

Enn sem komið er hafa þessar leiðbeiningar ekki verið unnar eins og staðfest er í eftirfarandi: . Stefna stjórnvalda um flokkun landbúnaðarlands, sem gert er ráð fyrir í 6. gr. jarðalaga og 2.3.1 kafla landsskipulagsstefnu, hefur þó ekki verið gefin út á þessu tímamarki. (úr Frumvarpi til laga um eignarráð á landi o.fl. – nú líka í Samráðsgátt). Hvatt hefur verið til að þessu verði lokið (Þingskjal 20 – 150. Löggjafarþing, 2019-2020).

Þegar maður rekur sig í gegnum upphaf og þróun þessa máls, þ.e. um flokkun lands, þá sést að upphaflegt markmið er að vernda gott ræktunarland, sérstaklega til akuryrkju, sem síðan færist yfir á allt landbúnaðarland, sem er miklu víðtækara hugtak og nær t.a.m. einnig yfir beitoland. Sjá t.d. úr minnisblaði Áslaugar o.fl. 2011 „Gerður er skýr greinarmunur á landbúnaðarlandi, eins og það er skilgreint í skipulagsreglugerð 400/1998, grein 4.14, og akuryrkjulandi“. Í raun og veru nær þetta því nú yfir allt láglandi Íslands. Það er dapurlegt að sjá að svona illa unnið mál virðist hafa runnið í gegnum stjórnslu landsins, án aðkomu til þess berra fagaðila og án þess að menn geri sér almennt grein fyrir hver tilgangurinn átti eiginlega að vera og hvaða víðtæku afleiðingar þetta getur haft.

**6. Steinsholt ehf og EFLA semja leiðbeiningar.** Í kjölfar þessa alls, þá tekur sig til einkaaðili, ráðgjafarfyrtækið Steinsholt ehf, og semur sínar eigin leiðbeiningar um flokkun landbúnaðarlands, með vísan í nefndarskýrsluna og verk Áslaugar ofl. og eru Ásgeir Jónsson, Guðrún Lára Sveinsdóttir, Stefán Skaftason og Gísli Gíslason tilgreindir sem ráðgjafar að verkinu. Hvergi kemur fram að Steinsholt eða þeirra ráðgjafar hafi haft neitt formlegt umboð til verksins. Steinsholt hefst síðan handa við að selja sveitarfélögum ráðgjafarvinnu við flokkun á landi þeirra út frá þessum leiðbeiningum, þar sem gert er ráð fyrir flokkun í eftirfarandi fjóra flokka.

**FLOKKUR I – KJÖRLENDI FYRIR AKURYRKJU.** Mjög gott ræktunarland, slétt, yfirleitt undir 5% og alltaf undir 10%. Í sumum tilfellum þarf að þurrka landið. Jarðvegur frjór og auðveldlega plógtækur, nær ekkert grjót. Land alltaf undir 100 m hæð yfir sjó.

FLOKKUR II – GOTT AKURYRKJULAND. Fremur slétt, halli alltaf undir 15% og yfirleitt undir 10%. Jarðvegur oft ágætur en halli meiri en í Flokki I en getur verið fremur rýr og þá áburðarfrekur, sums staðar sendinn og þurrhendur s.s. við árfarvegi. Plógtækur jarðvegur kann að vera allt niður í 25 cm þar sem hann er hvað grynntur. Stakir hólar, grjót/nibbur kunna að raska samfellu í landi. Land alltaf undir 200 m hæð yfir sjó.

FLOKKUR III – BLANDAÐ RÆKTUNARLAND. Hentar oft vel til túnræktar og í sumum tilfellum mögulegt til akuryrkju. Landið er yfirleitt gott til beitar eða skógræktar. Halli getur verið nokkur, upp í nokkuð bratt, jafnvel 25% halla en einnig getur verið um flatlendi að ræða. Jarðvegur nokkuð breytilegur, allt frá því að vera mjög frjór yfir í rýran móajarðveg og lítt gróin melasvæði. Jarðvegur getur verið grýttur og/eða grjóthólar og hraun í eða upp úr jarðvegi. Land alltaf undir 300 m hæð yfir sjó.

FLOKKUR IV – ANNAÐ LAND. Ýmsar landgerðir þar sem ekki verður um samfellda jarðrækt að ræða m.a. vegna þess að jarðvegur er grunnur, hraun/grjót í eða við yfirborð eða hæð yfir sjó og/eða halli lands er of mikill. Einnig eru þetta aurasvæði jökulvatna, sandsvæði og strandsvæði næst sjó sem og mjög blaut votlendissvæði þar sem grunnvatnsstaða er talin það há að land er ekki þurrkunarhæft. Land í flokki IV er oft hentugt til beitar og þá nýtt til sumarbeitar eða heilsársbeitar þegar um láglandissvæði er að ræða.

Næst hefst svo samstarf Steinsholts og verkfræðistofunnar EFLU, en Steinsholt rennur síðan inn í EFLU, sem heldur áfram að selja fleiri sveitarfélögum sams konar verkefni byggt á sömu leiðbeiningum án þess að nokkurn tímann hafi verið kominn til formlegur opinber stimpill á þessar reglur. Þau sveitarfélög sem hafa nú þegar keypt slíka vinnu eru m.a. Rangárþing eystra (2013), Flóahreppur (2016), Skeiða- og Gnúpverjahreppur (2017) og Kjósarhreppur (2018), auk þess sem nokkur virðast vera með slíka vinnu í gangi, t.d. Dalabyggð. Málið er meira að segja komið svo langt að t.d. Skeiða- og Gnúpverjahreppur hefur sett inn í Aðalskipulag þá stefnu að almennt skuli alfarið banna skógrækt á landi í flokki I og einnig að miklu leyti líka á landi í flokki II, og þá miðað við þessa flokka Steinsholts og EFLU.

Hér eru því sveitarfélög farin ganga miklu lengra en nokkurn tímann var gert ráð fyrir varðandi hugmyndir um verndun besta ræktunarlandsins, þ.e. akuryrkjulands. Þarna eru því fámenn sveitarfélög búin að taka yfir aðkomu fagaðila, sem er langt umfram þeirra hlutverk eða faglega getu. Einhver áætluð tölugildi um hlutföll landflokka í sveitarfélaginu, sem þau borga stórfé fyrir að fá í hendur, koma þeim síðan að litlu gagni við ákvörðun í einstökum málum. Væntanlega verða því skógræktarbændur framvegis krafðir um að kaupa sér ráðgjöf um flokkun á landi sínu áður en mál verði tekin fyrir hjá sveitarstjórnunum.

## **7. Niðurstaða. Nú má því benda á nokkur atriði:**

1. Ljóst er að leiðbeiningar Steinsholts og EFLU höfðu ekki haft neitt lögformlegt gildi þegar umrædd verkefni voru unnin, og því er spurt hvort þessum tilgreindu sveitarfélögum hafi verið það ljóst? Ef ekki voru þau þá að kaupa þessa vinnu á fölskum forsendum?
2. Ekki verður séð að nokkurn tímann hafi verið skipaður starfshópur þeirra aðila, sem tilgreint er í Landsskipulagsstefnu, að „skuli standa fyrir gerð leiðbeininga um flokkun landbúnaðarlands til nota við skipulagsgerð og aðra stefnumótun um landnýtingu“.
3. Nú eru skyndilega komin fram drög að reglugerð um þetta mál og er þar í 5. gr. lagt til að taka upp flokkaskilgreiningu, sem að mestu byggir á leiðbeiningum Steinsholts og EFLU. En eins og áður er bent á hafa tilgreindir fag- og hagsmunaaðilar aldrei fjallað um þessar skilgreiningar og ekkert er t.d. horft til mikilvægra þátta eins og veðurfars eða vaxtarhitastigs, eins og Áslaug og fleiri telja mikilvægt.

Leiðbeiningar eins og hér um ræðir, snúast í raun um alla landnotkun á láglandi Íslands og getur því haft gríðarleg áhrif á landnotkun almennt og á réttindi og möguleika landeigenda, sveitarfélaga, náttúruverndar og annarra hagsmunaaðila varðandi alla framtíðarnotkun á landi.

Upphaflega hófsamar og faglegar tillögur nefndarinnar frá 2010 um gerð leiðbeininga fyrir sveitarfélög til að geta fundið út og varðveitt besta landbúnaðarlandið til akuryrkju, eru orðnar að allt öðru en til var ætlast og virðast eiga að gegna þeim tilgangi að banna skógrækt á öllu láglandi landsins. Svona

handahófskennd vinnubrögð eru því stórhættuleg og mjög ámælisvert að svona skuli staðið að málum í svo mikilvægu máli.

Hér kemur því ekkert annað til greina en að afturkalla þessi reglugerðardrög og byrja á því að skipa umræddan faghóp eins og tilgreint er í Landsskipulagsstefnu. Mikilvægt er þá að þetta snúist um upphafleg markmið um verndun besta ræktunarlandsins, því enginn skortur er á öðru landbúnaðarlandi, s.s. fyrir túnrækt eða beit.

Virðingarfyllt,

Jakob K. Kristjánsson