

Umhverfis- og auðlindaráðuneytið

Sent í Samráðsgátt
1. nóvember 2021

Efni: Umsögn Bændasamtaka Íslands um drög að reglugerð um sjálfbæra landnýtingu

Vísað er til tilkynningar í Samráðsgátt stjórnvalda dags. 24. september sl. þar sem drög að reglugerð um sjálfbæra landnýtingu, mál nr. 184/2021 (hér eftir reglugerðin), voru kynnt til umsagnar. Reglugerðin er sett á grundvelli 11. gr. laga um landgræðslu nr. 155/2018 (hér eftir landgræðslulög) og er ætlað það markmið að tryggja sjálfbæra landnýtingu, með leiðbeiningum og viðmiðum þar að lútandi sem taki mið af ástandi lands, m.a. varðandi beit búfjár, umferð fólks og ökutækja, framkvæmdir og akuryrkju.

Bændasamtök Íslands hafa farið yfir drögin og leggjast alfarið gegn staðfestingu þeirra eins og þau liggja fyrir með þeim röksemdum sem raktar verða í umsögn samtakanna hér á eftir. Bændasamtökin telja ekki tímabært að staðfesta reglugerðina þar sem ekki liggur fyrir mat á áhrifum hennar og ekki er hægt að framkvæma fyrr en vistgetukort liggur fyrir. Þannig hafa samtökin ekki tök á því að gefa álit á tímaás innleiðingar. Samkvæmt Landgræðslunni mun vistgetukort liggja fyrir á sama tíma og reglugerðin tekur gildi en slíkt telja samtökin ótækt, enda þurfi reglugerðin að taka mið af því. Þá ítreka Bændasamtökin þær fjölmörgu faglegu ábendingar sem komið hafa fram á fyrri stigum og ekki hefur verið brugðist við.

Bændasamtökin leggja til að staðfestingu reglugerðarinnar verði frestað og að vinna hefjist að nýju við reglugerðardrögin þegar vistgetukort liggur fyrir svo hægt sé að eiga raunverulegt samráð um áhrif reglugerðardraganna, framkvæma mat á áhrifum hennar á lögbýli, auk fleiri þátta sem tengjast sjálfbærni, þ.m.t. byggðafestu. Bændasamtökin telja að samþykkt reglugerðarinnar í núverandi formi myndi hafa afar skaðleg áhrif á landbúnaðinn án þess að tryggja að markmiðum laga um landgræðslu væri náð.

I.

Stjórnsýslufyrirmæli skortir lagastoð

Í ákvæði 11. gr. landgræðslulaga sem ber yfirskriftina „Leiðbeiningar og viðmið um sjálfbæra landnýtingu” er gert ráð fyrir að ráðherra setji í reglugerð viðmið um hvað geti talist sjálfbær landnýting. Í skýringum við ákvæðið segir að einnig sé gert ráð fyrir leiðbeiningum um hvernig best sé að haga landnýtingu svo að hún verði sjálfbær þar sem grundvallaratriðið er mat á ástandi lands. Segir svo í skýringum: „Slík viðmið eða leiðbeiningar má því setja fyrir mismunandi not á landi, svo sem búfjárbeit, akuryrkju, umferð ferðafólks o.s.frv.”

Það er álit Bændasamtaka Íslands að reglugerðardrögin, ásamt viðaukum, sem ráðherra umhverfismála er ætlað að gefa út skortir fullnægjandi lagastoð. Hér sé um að ræða stjórnsýslufyrirmæli í formi leiðbeininga og viðmiða sem geta almennt ekki staðið ein og óstudd og standa þar með skör lægra en ákvæði landgræðslulaga og stjórnarskrár um atvinnufrelsi og eignarrétt. Þá verða ekki lagðar á menn neins konar byrðar og kvaðir með stjórnsýslufyrirmælum einum saman né heldur frelsi manna til athafna skert. Reglugerðin er

Því ein og sér ófullnægjandi ef skylda á menn til að sæta skerðingu á atvinnu sinni eða til að sæta auknum fjárútlátum því tengdu. Vinna þarf því aftur upp á nýtt og aðlaga orðalag viðauka með það fyrir augum að þeir innihaldi leiðbeiningar og viðmið en ekki lagaboð með þeim takmörkunum sem að framan hefur verið rakið.

Í 1. mgr. 7. gr. reglugerðarinnar eru sett fram helstu viðmið um sjálfbæra nýtingu vegna jarðræktar. Í 2. mgr. sömu greinar kemur fram að við gerð leiðbeininga skuli hafa viðauka II til hliðsjónar. Hins vegar gætir ákveðins misræmis á milli ákvæðisins og viðaukans þar sem er að finna íþyngjandi ákvæði um mat á ástandi lands, útskolunarhættu, nýtingu áburðar og varnarefna.

12. gr. reglugerðarinnar kveður á um að hún sé sett á grundvelli heimildar í 9. gr. landgræðslulaga þegar með réttu ætti að vísa til 11. gr. laganna.

Í 12. gr. landgræðslulaga segir að leiði eftirlit Landgræðslunnar og sveitarfélaga í ljós að nýting lands samrýmist ekki ákvæðum laganna skuli leiðbeina landeiganda um gerð landbótaáætlunar í samráði við hlutaðeigandi sveitarstjórn. Hér er því um að ræða eftirlitsstjórntæki sem er ætlað að tryggja að sjálfbærni viðmið falli innan þess ramma sem framangreind ákvæði kveða á um. Samkvæmt viðmiðum í viðauka við reglugerðina má ekki mæla fyrir um nýtt stjórntæki til viðbótar við þær heimildir sem lögin kveða á um, t.a.m. bann við nýtingu á tilteknum svæðum sem ráðherra telur ekki henta undir beit. Að áliti Bændasamtakanna er einnig alls óljóst hvernig fjármagna eigi eftirlitið þar sem engar áætlanir liggja til grundvallar hvernig því yrði framfylgt.

Þá geta Bændasamtök Íslands ekki stutt drög að reglunum og að þær nái fram að ganga óbreyttar, m.a. fyrir þá sök að umræddar reglur hafa ekki verið kostnaðarmetnar með tilliti til mögulegra áhrifa þeirra á fjárhag atvinnugreinarinnar og sveitarfélaga, m.a. að teknu tilliti til þvingunarúrræðis laganna, sbr. 24. gr. landgræðslulaga, sem heimilar Landgræðslunni að beita dagsektum allt að kr. 500.000 á dag til að knýja á um framkvæmd ráðstöfunar á grundvelli laganna.

Bent er á að taki reglugerðin gildi óbreytt mun Landgræðslan hafi það vald í öllu ferlinu, þ.e. frá reglusetningu, framkvæmd og eftirliti. Slíkt fyrirkomulag getur ekki talist til eðlilegrar stjórnsýslu, sérstaklega m.t.t. réttinda þeirra sem hlíta skulu ákvæðum reglugerðarinnar.

II.

Viðaukar (faglegur grundvöllur og tillögur að breytingum)

Bændasamtökin hafa þegar skilað Landgræðslunni og umhverfisráðherra ítarlegum athugasemdum um faglegan grundvöll reglugerðarinnar, ásamt viðaukum, t.a.m. um nýtingu lands og mats á ástandi, skort á vistgetukorti, þörf á betrubætur á kortagrunni GróLindar og skort á mati áhrifa reglugerðarinnar á lögbýli og vistgetu og viðmiðunarsvæði. Tekið hefur verið tillit til þeirra að einhverju leyti en samtökin telja drögin þannig að ekki sé rétt sé að þau taki gildi í formi reglugerðar í óbreyttri mynd. Faglegt mat á sjálfbærri nýtingu þarf að taka til gagngerrar endurskoðunar. Skoða þarf raunhæfni og ávinning þess að meta vistingar niður á allt að 2-10 ha og byggja betur undir þau viðmið sem sett eru fram. Bent er á að í b-lið 2. gr. segir að taka þurfi tillit til nýtingargetu en slíkt er ekki gert í reglugerðinni. Þá þarf að setja inn í viðmiðin mat á þróun gróðurfars og beitarálag miðað við þá nýtingu sem er á hverju beitar svæði. Samtökin ítreka þær athugasemdir sem gerðar voru á fyrri stigum, að því marki sem ekki hafa verið gerðar úrbætur á drögum.

Að því sögðu leggja Bændasamtökin til eftirfarandi breytingar á þeim drögum sem liggja fyrir en áréttu að hinn rétti farvegur fyrir málið er að fresta vinnunni og hefja samráð að nýju þegar vistgetukort og mat á áhrifum reglugerðarinnar liggur fyrir.

1. Beitarhluti

- a) Nýting á landi sem ekki er í besta ástandi m.v. vistgetu sína er sjálfkrafa dæmt ósjálfbært. Vistgeta er skilgreint sem eiginleiki sem endurspeglar þá nýtingarmöguleika sem liggja í landi og ráðast af loftslagi, jarðvegi og landslagi. Vistgeta er ávallt háð mati með tilheyrandi óvissu. Þá gildir einu hvort ástand á einum tíma sé stöðugt eða í framför. Sé land dæmt í hnignuðu ástandi telst nýting þess sjálfbær ef það nær upp í vistgetu á 20 árum. Bændasamtökin hafa haldið til haga í undirbúningi þessarar vinnu að þau telji að taka þurfi tillit til þróunar gróðurfars í samhengi við nýtingu við töku ákvörðunar um hvort land teljist nýtt á sjálfbæran hátt. Þeim sjónarmiðum hefur ekki verið mætt. Ekki er hægt að fallast á þá skilgreiningu að sjálfbærni að öll nýting á landi sem er ekki í besta mögulega ástandi m.v. fræðilegt mat á hugsanlegu ástandi sé ósjálfbær, ef ástand landsins er ekki í hnignun. Að auki er skilgreiningin ekki í samræmi við og gengur lengra en skilgreining á sjálfbærri landnýtingu í 9. gr. landgræðslulaga. *Lagt er til að c-liður 1. gr. viðauka 1 falli brott.*
- b) Tilgreina þarf með skýrum hætti að ekki skuli telja svæði sem ekki eru nýtt til beitar sem beitar svæði, þó þau séu ekki afgirt. Þetta þarf að skýra í viðauka þó svo að lokið verði við að uppfæra og samhæfa beitarlandabekju GróLindar. *Lögð er til eftirfarandi breyting á 1. mgr. a-liðar 2. gr. í viðauka 1: Skilgreiningar á beitarlandi miðast við beitarlandabekju GróLindar að frádregnu því heildarflatarmáli sem ekki eru nýtt til beitar, enda sé þar að jafnaði ekki fjárvon og fé sem þangað gengur er lógað. Nýtingarland beitarlandsins er reiknað út með því að draga frá heildarflatarmáli beitarlands þau svæði sem eru í **hliðstæðu ástandi m.v. vistgetu sína** (ekki hnignuð) en eiga ekki að teljast til beitar svæða. [...]:*
- c) Vistgeta lands er metin stærð og því þarf að tryggja aðkomu hagsmuna að því mati. *Lagt er til að annar málslíður b-liðar 2. gr. orðist svo: Fyrir hverja visteiningu skal skilgreina viðmiðunarsvæði með aðkomu landeigenda eða eftir atvikum fjallskilaneftnda.*
- d) Skýra þarf orðalag er varðar samanburð visteininga við áætlaða vistgetu. Frá fyrstu drögum hefur að einhverju leyti verið bætt úr en lengi má tína hnökra úr voðinni. Koma þarf skýrt fram að tekið sé tillit til óvissu um mat á ástandi og að breytileiki sé innan áætlaðs viðmiðunarsvæðis. *Lagt er til að síðasti málslíður 1. mgr. b-liðar verði svohljóðandi: Ef visteining er ekki í hliðstæðu ástandi og áætlað viðmiðunarsvæði, að teknu tilliti til þeirrar óvissu sem er um mat á ástandi visteiningar og þess breytileika sem vænta má innan viðmiðunarsvæðisins, telst visteiningin í hnignuðu ástandi.*
- e) Til samræmis við tillögur að breytingum á skilgreiningu sjálfbærrar beitar nýtingar eru lagðar til eftirfarandi breytingar á 1.-4. tl. 2. mgr. b-liðar 2. gr.:
 1. *Beitarland í góðu ástandi miðað við vistgetu.*
 2. *Beitarland á leið í gott ástand miðað við vistgetu.*
 3. *Beitarland sem tekur langan tíma að koma í vistgetu.*
 4. *Land sem hentar ekki til beitar.*
- f) Bent er á að 20 ára viðmið til að land komist í besta mögulega ástand m.v. áætlaða vistgetu er víða óraunhæft. Þannig yrði takmarkað verulega það land sem nýta megi til

beitar á gerræðislegan hátt. Núverandi ástand er afleiðing áratuga og árhundraða nýtingar sem og óviðráðanlegra utanaðkomandi umhverfisáhrifa. Nauðsynlegt er að veita lengri tíma til að koma landi í besta mögulega ástand.

g) 3. tl. IV. hluta c- liðar 2. gr. er of óskýr og lagt er til að hann falli brott.

h) *Til samræmis við breytingatillögur á 1. gr. er lögð til eftirfarandi breyting á d-lið 2. gr.: Sjálfbærnistuðull = [(flatarmál lands í flokkum a. og b. skv. B. lið 2. gr.) / (flatarmáli nýtingarland)]*

2. Jarðræktar-/akuryrkjuhluti

a) Jarðrækt/akuryrkja er skilgreind með þeim hætti að viðmiðin gilda um alla túnrækt í landbúnaði. Það er ólíkt mörgum viðmiðunarlöndum sem gera greinarmun á akuryrkju þar sem jarðvinnsla á sér stað á hverju ári og tünnum sem nýtt eru til gróffóðurframleiðslu og beitar. Reglugerðin gengur því lengra en lögin segja til um.

b) Bent er á að viðmið vegna jarðræktar/akuryrkju innihalda fjölmörg atriði sem erfitt og kostnaðarsamt er að mæla. Það sem ekki er hægt að mæla er erfitt að stýra. Eftirlit með þessum viðmiðum verði því illfrankvæmanlegt nema með miklum tilkostnaði. Ekki er skýrt hvort og hvað skuli mæla og þá hver eigi að greiða eftirlitskostnað, sbr. 7. gr. reglugerðarinnar.

c) Tilgangur akuryrkju er að stýra tegundasamsetningu jurta í tünnum og ökrum og því vandséð hvernig það fer saman við markmið um að viðhalda og vernda líffræðilegan fjölbreytileika. *Lagt er til að d-liður 7. gr. verði svohljóðandi: Hlúa skal að, viðhalda og efla lífrænt efni í jarðvegi, huga að jafnvægi næringarefna, hringrás og ferlum næringarefna.* Samkvæmt e-lið 7. gr. er skylt að hlíta lágmarksbreidd á landi sem koma fram í viðauka. Þær takmarkanir eru ákaflega íþyngjandi og taka ekki mið af nútímatækni við dreifingu áburðar auk þess sem að ekki liggja fyrir gögn um að þörf sé á slíkum takmörkunum. *Lagt er til að e-liður 7. gr. orðist svo: Halda skal vatnsmengun í lágmarki og viðhalda þeim gæðum sem felast í hreinu og ómengdu vatni.*

d) Viðauka II þarf að endurskoða í heild sinni, sbr. umfjöllun í I. kafla umsagnarinnar.

III.

Samráð

Landgræðslan gerir tillögur að leiðbeiningum og viðmiðum að höfðu lögbundnu samráði við hagsmunaaðila, sbr. 11. gr. landgræðslulaga. Bændasamtökunum er ekki kunnugt um hverja var haft samráð við að samtökunum undanskildum. Rúm tvö ár eru síðan landgræðslulög tóku gildi og hafa í fyrri umsögnum um sama mál gagnrýnt að þeim tíma hafi verið sóað án raunverulegs samráðs við hagsmunasamtök bænda. Bent hefur verið á að sú aðferðarfræði að opinber stofnun taki sér fleiri ár til undirbúnings en gefi svo fáeina daga til þess uppfylla kröfur um samráð er ekki til þess fallið að skapa sátt um málið. Með tölvupósti frá Landgræðslunni, dags. 2. mars sl., var óskað eftir athugasemdum Bændasamtakanna um drög að sömu reglugerð. Bændasamtökin sendu athugasemdir til Landgræðslunnar og umhverfisráðuneytisins 12. mars. Gerðar voru athugasemdir við skort á samráði ásamt því að stuttur frestur var veittur til að skila umsögn. Frestur var því framlengdur til 26. mars og sendu Bændasamtökin athugasemdir við uppfærð drög sem bárust samtökunum 5. mars, þar sem lýst var alvarlegum athugasemdum við drögin og tekið fram að samtökin teldu að vinna þyrfti bróðurpart draganna eins og þau lágu fyrir upp á nýtt. Ítarlegum athugasemdum um aðferðafræði og faglegan grundvöll beitarhluta reglugerðar og viðmið um jarðrækt var komið á framfæri. Fundað er þrívægis með

Landgræðslunni á tímabilinu apríl-ágúst 2021 og um miðjan ágúst berast samtökunum uppfærð drög að reglugerðinni. Athugasemdir við þau drög eru send 1. september og Landgræðslan svarar þeim með erindi 12. september þar sem fram koma viðbrögð við athugasemdum BÍ, án þess að því fylgi endanleg drög að reglugerðinni. Þá eru drögin loks birt í Samráðsgátt stjórnvalda 24. september sl.

Gerðar eru alvarlegar athugasemdir við skort á raunverulegu samráði sem er forsenda fyrir breiðri sátt um faglegan grundvöll viðmiða og árangri til lengri tíma.

IV.


Niðurlag


Bændasamtökin styðja markmið reglugerðarinnar en til þess að ná fram markmiðum hennar þarf hún að vera framkvæmanleg. Að mati samtakanna er hún það ekki í núverandi mynd. Nauðsynlegt er að fram fari heildstætt mat á áhrifum af innleiðingu reglugerðarinnar, þ.m.t. áhrif á lögbýli og viðmiða um áburðarnotkun á fæðuöryggi þjóðarinnar. Áhrifin verða ekki metin nema fyrir liggi vistgetukort af landinu.

Að öllu framangreindu virtu telja Bændasamtökin ekki tímabært að staðfesta reglugerðardrögin.

Virðingarfyllst,

f.h. Bændasamtaka Íslands


Vigdís Häsler, framkvæmdastjóri.


Guðrún Vaka Steingrimsdóttir, lögfr.