

146. löggjafarþing 2016–2017.  
Þingskjal x — x. mál.  
Stjórnarfrumvarp.

## Frumvarp til laga

### um landgræðslu.

Frá umhverfis- og auðlindaráðherra.

#### I. KAFLI

#### Markmið, gildissvið og orðskýringar.

##### 1. gr.

##### *Markmið.*

Markmið laga þessara er að vernda, endurheimta og auka þær auðlindir þjóðarinnar sem fólgnar eru í gróðri og jarðvegi landsins auk þess að tryggja sjálfbæra nýtingu lands.

##### 2. gr.

##### *Markmið um vernd og sjálfbæra nýtingu lands.*

Til að stuðla að vernd og sjálfbærri nýtingu lands skal stefnt að því að:

- a. nýting lands taki mið af ástandi þess og tryggi viðgang og virkni vistkerfa til framtíðar,
- b. stöðva eyðingu jarðvegs og gróðurs og vernda og viðhalda gróður- og jarðvegsauðlindum landsins,
- c. komast hjá spjöllum á gróðri og jarðvegi,
- d. hver sá sem veldur spjöllum á gróður- og jarðvegsauðlindinni bæti fyrir það tjón,
- e. nýting lands verndi líffræðilega fjölbreytni,
- f. auka þátttöku almenning og hagsmunaaðila í stefnumótun sem varðar gróður- og jarðvegsvernd og
- g. auka þekkingu á mikilvægi jarðvegs og gróðurs og sjálfbærri nýtingu lands.

##### 3. gr.

##### *Markmið um endurheimt og uppbyggingu vistkerfa á landi.*

Til að stuðla að því að vistkerfi á landi geti veitt samfélaginu fjölbreytta þjónustu til framtíðar skal stefnt að því að:

- a. byggja upp og endurheimta röskuð vistkerfi landsins og líffræðilega fjölbreytni þeirra,
- b. auka viðnámsþrótt og þanþol vistkerfa gagnvart náttúruvá og
- c. virkja almenning og haghafa til þátttöku í endurheimt og uppbyggingu vistkerfa.

##### 4. gr.

##### *Gildissvið.*

Lög þessi gilda á íslensku landi og í landhelgi og efnahagslögsögu sbr. 1. og 3. gr. laga um landhelgi, efnahagslögsögu og landgrunn, nr. 41/1979.

##### 5. gr.

*Orðskýringar.*

Merking orða í lögum þessum er sem hér segir:

- a. *Ástand lands*: Eiginleikar og samsetning gróðurs og jarðvegs í vistkerfi viðkomandi landsvæðis, í samanburði við það sem telja má eðlilegt miðað við náttúrulegar aðstæður.
- b. *Endurheimt vistkerfa*: Það ferli að koma vistkerfum og/eða skertri þjónustu þeirra aftur í fyrra ástand.
- c. *Jarðvegsrof*: Losun, flutningur og setmyndun yfirborðsefna af völdum rofs, t.a.m. vindrof, vatnsrof, skriðuföll og yfirborðshreyfingar af völdum ísnála og holklaka
- d. *Jarðvegur*: Hluti lífheimsins undir yfirborði jarðar þar sem efnabreytingar mynda moldarefni. Jarðvegurinn er jafnframt hluti vistkerfa og veitir þeim margs kyns þjónustu, m.a. sem hlekkur í hringrásum næringarefna og vatns.
- e. *Landbótaáætlun*: Tímasett aðgerðaáætlun um úrbætur í landnýtingu og á ástandi lands.
- f. *Landbrot*: Jarðvegsrof og gróðureyðing sem stafar af ágangi vatna.
- g. *Landgræðsla*: Samheiti yfir alla starfssemi og aðgerðir til að vernda og bæta gróður og jarðveg með ákveðin markmið að leiðarljósi.
- h. *Landgræðslusvæði*: Land sem Landgræðslan hefur umsjón með og getur verið í eigu ríkisins eða einkaaðila.
- i. *Nytjaland*: Land sem tekið hefur verið til sérstakra nytja, einkum túnræktar, akuryrkju eða skógræktar.
- j. *Uppgræðsla*: Framkvæmdir til að auka gróðurþekju og virkni vistkerfa.
- k. *Varnarmannvirki*: Varnargarðar og bakkavarnir.
- l. *Vistkerfi*: Safn lífvera sem hafast við í afmörkuðu rými af tiltekinni gerð, ásamt öllum verkunum og gagnverkunum meðal lífveranna og tengslum þeirra við lífræna jafnt sem ólífræna umhverfisþætti sem tilheyrta kerfinu, svo sem loft, vatn, jarðveg og sólarljós.

## II. KAFLI

**Stjórn landgræðslumála og áætlanir.**

## 6. gr.

*Stjórn landgræðslumála.*

Landgræðslan er stofnun sem ríkið starfrækir á sviði landgræðslu undir yfirstjórn ráðherra. Landgræðslan hefur eftirlit með framkvæmd laga þessara og starfar að verkefnum á sviði landgræðslu svo sem nánar er kveðið á um.

Ráðherra skipar landgræðslustjóra, sem er forstöðumaður Landgræðslunnar, til fimm ára í senn. Skal hann hafa háskólagráðu á málefna sviði stofnunarinnar.

Landgræðslustjóri ber ábyrgð á stjórn, rekstri og starfsskipulagi Landgræðslunnar og ræður annar starfsfólk hennar.

## 7. gr.

*Landgræðsluáætlun.*

Ráðherra leggur fram á Alþingi tillögu til þingsályktunar um landgræðsluáætlun eigi sjaldnar en á tíu ára fresti. Landgræðsluáætlun skal innihalda framtíðarsýn og stefnu stjórnvalda í landgræðslu. Í áætluninni skal gera grein fyrir markmiðum stjórnvalda um hvernig nýting lands styður best við atvinnu og samfélög í landinu, hvernig gæði lands eru best varðveitt til framtíðar og hvernig efla meggi og endurheimta vistkerfi sem skert hafa verið. Jafnframt skal horft til þess að ná fram hagkvæmri notkun fjármagns og mannafla og

að ná fram samþættingu við aðrar áætlanir ríkis og sveitarfélaga og alþjóðlegar skuldbindingar.

Ráðherra skipar fimm manna verkefnisstjórn sem hefur yfirlit með gerð landgræðsluáætlunar og er landgræðslustjóri formaður hennar.

Við gerð landgræðsluáætlunar skal verkefnisstjórn leita samráðs við almenning og umsagna um drög að áætluninni hjá viðeigandi stofnunum, stjórnvöldum ríkis og sveitarfélaga, félagasamtökum og hagsmunaaðilum. Frestur til að skila inn umsögnum skal vera að lágmarki sex vikur.

#### 8. gr.

##### *Svæðisáætlanir um landgræðslu.*

Landgræðslan skal, í samráði við hlutaðeigandi sveitarfélög og aðra hagsmunaaðila, vinna svæðisáætlun landgræðsluáætlunar fyrir hvern landshluta sem útfærir stefnu landgræðsluáætlunar. Í svæðisáætlun skal tilgreina landgræðslusvæði sbr. 11. gr. og hvernig best er unnið að þeim markmiðum sem fram koma í landgræðsluáætlun að teknu tilliti til skipulagsáætlana og náttúruverndar. Landgræðslan skal birta svæðisáætlun fyrir hvern landshluta opinberlega og skal hún endurskoðuð á fimm ára fresti.

### III. KAFLI

#### **Stuðningur við langræðslu.**

#### 9. gr.

##### *Stuðningur við landgræðslu.*

Í því skyni að hvetja til þátttöku almennings og haghafa í landgræðslu er Landgræðslunni heimilt að hvetja til og styðja landgræðslu sem er á ábyrgð einstaklinga, félagasamtaka, sveitarfélaga, fyrirtækja eða annarra í samræmi við markmið laga þessara. Landgræðslunni er heimilt að hafa frumkvæði að slíkum verkefnum.

Gera skal skriflega samninga um samstarfsverkefni samkvæmt þessari grein þar sem kveðið er á um gagnkvæmar skyldur og réttindi aðila. Þinglýsa skal slíkum samningum feli þeir í sér kvaðir á land eða aðrar fasteignir.

Auglýsa skal á opinberum vettvangi til umsóknar hvers kyns stuðning við landgræðslu. Í auglýsingu skulu koma fram helstu reglur sem gilda um meðferð umsókna og skilyrði fyrir veitingu styrks eða annars framlags.

Ráðherra setur í reglugerð nánari ákvæði um stuðning við landgræðslu og form samninga.

### IV. KAFLI

#### **Sjálfbær landnýting.**

#### 10. gr.

##### *Sjálfbær landnýting.*

Nýting lands skal fylgja viðmiðum um sjálfbærni þannig að ekki sé gengið á auðlindir þess og að viðgangur og virkni vistkerfis haldist til framtíðar. Jafnframt skal nýting lands ávallt miða við að röskuð vistkerfi fái tækifæri til endurnýjunar og ná upp eðlilegri starfsemi miðað við þau skilyrði sem eru til staðar.

#### 11. gr.

##### *Mat á nýtingu og ástandi lands.*

Landgræðslan skal leggja mat á hvernig landnýting samræmist markmiðum laga þessara. Í þeim tilgangi skal stofnunin meta ástand lands, árangur af gróður- og jarðvegsvernd og eflingu og endurheimt vistkerfa á landinu öllu. Þessar upplýsingar skal stofnunin birta og gera aðgengilegar og skulu þær uppfærðar eftir því sem þörf krefur. Ráðherra er heimilt með reglugerð að kveða nánar á um framkvæmd þessarar greinar.

## 12. gr.

*Leiðbeiningar og viðmið um sjálfbæra landnýtingu.*

Með það að markmiði að tryggja sjálfbæra landnýtingu skal ráðherra setja reglugerð um leiðbeiningar og viðmið þar að lútandi að minnsta kosti varðandi beit búfjár, umferð gangandi fólks og vélknúinna ökutækja, framkvæmdir og akuryrkju. Landgræðslan skal vinna tillögur að slíkum leiðbeiningum og viðmiðum að höfðu samráði við hlutaðeigandi stofnanir og hagsmunaaðila eftir því sem við á hverju sinni. Drög að leiðbeiningum og viðmiðum skulu kynnt opinberlega og skal frestur til að skila athugasemdum vera að lágmarki fjórar vikur.

## 13. gr.

*Ósjálfbær landnýting og landbótaáætlun.*

Leiði eftirlit Landgræðslunnar með ástandi lands, eða sveitastjórnar samkvæmt lögum um afréttarmálefni og fjallskil o.fl., í ljós að nýting þess samrýmist ekki lögum þessum eða viðmiðum um sjálfbæra landnýtingu skv. 12. gr. skal Landgræðslan leiðbeina hlutaðeigandi eiganda eða réttihafa um gerð landbótaáætlunar.

Telji Landgræðslan að eigandi eða réttihafi lands sinni ekki gerð landbótaáætlunar eða að hlutaðeigandi aðili eða aðilar fylgi ekki ákvæðum hennar skal stofnunin óska eftir ítölu sbr. ákvæði 17.-25. gr. laga um afréttarmálefni, fjallskil o.fl. eða fara fram á takmörkun umferðar sbr. 25. gr. og 25. gr. a í lögum um náttúruvernd. Sé um að ræða aðra nýtingu lands en fyrrnefnd lög taka til er stofnuninni heimilt að beita þvingunarúrræðum sbr. 23. gr.

Megi rekja ósjálfbæra landnýtingu til ágangs vegna lausagöngu búfjár skal stofnunin óska eftir því viðkomandi sveitarstjórn að hún ákveði að hlutaðeigandi umráðamönnum búfjár verði gert skylt að hafa það í vörslu allt árið eða tiltekinn hluta ársins sbr. lög um búfjárhald.

## 14. gr

*Framkvæmdir sem áhrif hafa á gróður og jarðveg.*

Við hvers kyns ákvörðunartöku sem áhrif geta haft á gróður og jarðveg skal sýna sérstaka aðgát til að lágmarka rask. Skylt er að afla framkvæmdaleyfis, eða eftir atvikum byggingarleyfis, vegna framkvæmda sem hafa slíkt rask í för með sér. Áður en leyfi er veitt skal leyfisveitandi afla umsagnar Landgræðslunnar. Við mat á leyfisumsókn skal líta til markmiðsákvæða laga þessara. Ákvæði leyfisveitandi að heimila framkvæmd sem felur í sér rask á gróðri eða jarðvegi skal hann rökstyðja þá ákvörðun sérstaklega fari hún í bága við umsögn Landgræðslunnar.

Við ákvörðunartöku skv. 1. mgr. skal leggja áherslu á mikilvægi framkvæmdastaðarins með tilliti til útbreiðslu og verndarstöðu gróðurs og jarðvegs eða vistgerðar og hvort fullnægjandi vernd náist með því að vernda eða endurheimta gróður og jarðveg á öðrum stað. Heimilt er að binda leyfi skilyrðum sem þykja nauðsynleg til að draga úr áhrifum framkvæmdarinnar á gróður og jarðveg. Leitast skal við að endurheimta röskuð vistkerfi sem næst þeim stað sem eyðing verður á.

Ráðherra skal setja í reglugerð viðmið sem leyfisveitanda ber að hafa til hliðsjónar við mat á umfangi endurheimtar fyrir hið eydda vistkerfi.

#### V. KAFLI

##### **Vernd, endurheimt og efling vistkerfa.**

15. gr.

##### *Stöðvun eyðingar og endurheimt vistkerfa.*

Landgræðslan skal vinna að því að draga úr eða stöðva eyðingu gróðurs og jarðvegs. Stofnunin skal jafnframt vinna að endurheimt og eflingu vistkerfa eftir því sem nauðsynlegt er. Markmið og áherslur endurheimtar og eflingar vistkerfa skv. þessari grein skulu skilgreind í landgræðsluáætlun sbr. 7. gr.

Landgræðslunni er heimilt að gera samkomulag við landeiganda eða réttthafa lands um aðgerðir til að draga úr eða koma í veg fyrir hraðfara jarðvegsrof, svo sem sandfok, sem ógnar eða veldur tjóni á landi eða mannvirkjum.

#### VI. KAFLI

##### **Varnir gegn landbroti.**

16. gr.

##### *Forgangsröðun.*

Landgræðslan metur hvar þörf er á varnaraðgerðum til að draga úr eða koma í veg fyrir landbrot af völdum vatna sem ógnar eða veldur tjóni á landi eða mannvirkjum. Við forgangsröðun verkefna skal líta til verðmæti þess lands eða mannvirkis sem landbrotið ógnar. Nytjalönd, mannvirki og gróðurlendi skulu njóta forgangs við röðun verkefna sem og verkefni er varða almannaheill.

17. gr.

##### *Hlutverk landeiganda eða réttthafa lands og skráning.*

Verði landeigandi eða réttthafi lands var við landbrot eða telji hættu á landbroti yfirvofandi skal hann tilkynna það til Landgræðslunnar. Stofnunin heldur skrá yfir landbrot eða hættu á því og metur hvar þörf á varnaraðgerðum er brýnust.

18. gr.

##### *Samráð um varnarmannvirki og leyfisveitingar.*

Landgræðslan skal hafa samráð við landeiganda eða réttthafa mannvirkja eða lands sem varnarmannvirki er ætlað að verja. Sé um að ræða straumvatn skal hafa samráð við eigendur beggja bakka. Ef framkvæmd kann að hafa áhrif á veiði eða fiskrækt skal hún tilkynnt stjórn viðkomandi veiðifélags eða Fiskistofu ef ekki er starfandi veiðifélag, sbr. lög um las- og silungsveiði og lög um fiskrækt. Tilkynna skal sveitarstjórn um fyrirhugaðar framkvæmdir við varnarmannvirki.

Vilji landeigandi, réttthafi lands eða veiðifélag gera athugasemd við fyrirhugaða framkvæmd skal hún vera skrifleg og berast stofnuninni innan fjögurra vikna frá dagsetningu tilkynningar.

19. gr.

##### *Framkvæmdir við fyrirhleðslur.*

Þegar fyrirhugaðar eru umfangsmiklar framkvæmdir við varnarmannvirki skal Vegagerðin hafa umsjón með verkfræðilegum undirbúningi og framkvæmdum í samráði við

Landgræðsluna. Landgræðslan telst framkvæmdaraðili varnaraðgerða samkvæmt þessari grein.

20. gr.

*Kostnaður við varnarmannvirki.*

Landgræðslunni er heimilt að styrkja, að hluta til eða öllu leyti, framkvæmdir við varnarmannvirki sem ætlað er að vernda mannvirki eða land í eigu einkaaðila. Auglýsa skal eftir umsóknum um slíka styrki á opinberum vettvangi þar sem fram koma skilyrði þau sem umsækjandi þarf að uppfylla til að geta hlotið styrk, sem og hámarksfjárhæð styrks.

Nú þarf með varnarmannvirkjum eða á annan hátt að stöðva landbrot sem stofnar í hættu mannvirkjum í eigu ríkis eða sveitarfélaga, stofnana þeirra eða fyrirtækja sem eru að hálfu eða meiri hluta í eigu ríkis eða sveitarfélaga og greiðir þá viðkomandi aðili allan kostnað. Á sama hátt greiðir viðkomandi aðili að fullu kostnað við framkvæmdir sem vinna þarf til þess að hindra landbrot eða ágang vatns sem rekja má til framkvæmda opinberra aðila, t.d. þar sem þrengt er að ám við vega- og brúargerð, straumrennsli breytist vegna efnistöku úr farvegi og vegna miðlunarlóna við virkjanir.

Þegar varnarmannvirki er bæði ætlað að verja mannvirki skv. 2. mgr. og land skal kostnaður við framkvæmdirnar og undirbúning þeirra skiptast milli Landgræðslunnar og þess aðila skv. 2. mgr. sem viðkomandi mannvirki heyrir undir, eftir nánara samkomulagi þeirra á milli. Ef upp kemur ágreiningur um skiptingu þessa kostnaðar skal ráðherra skera úr.

## VII. KAFLI

### **Samningar, afhending og sala landgræðslusvæða.**

21. gr.

*Umsjón landgræðslusvæða.*

Við umsjón landgræðslusvæða skulu eftirfarandi hlutverk höfð að leiðarljósi:

- a. vernd, endurheimt og efling vistkerfa,
- b. fræðsla,
- c. að þau séu vettvangur rannsókna og
- d. stuðningur við atvinnu, byggð og búsetu.

Landgræðslan skal halda skrá yfir þau lönd sem flokkast sem landgræðslusvæði og skal jafnframt setja reglur um meðferð þeirra, svo sem um nýtingu og umferð almennings. Reglur fyrir landgræðslusvæði og afmörkun þeirra, skulu staðfestar af ráðherra og auglýstar í B-deild Stjórnartíðinda.

22. gr.

*Afhending landgræðslusvæða.*

Þegar landgræðslusvæði, sem Landgræðslan hefur umsjón með samkvæmt samkomulagi við viðkomandi landeiganda, er orðið í svo góðu ástandi að mati Landgræðslunnar og með hliðsjón af markmiðum gildandi samkomulags að ekki er þörf á frekari aðgerðum af hálfu stofnunarinnar skal umsjón þess færð aftur til landeiganda.

Landgræðslan skal við afhendingu landgræðslusvæðis setja reglur um meðferð þess sem miða við að nýting þess sé sjálfbær sbr. 12. gr. Reglum þessum skal þinglýst á viðkomandi landsvæði. Að öðru leyti gilda um meðferð afhentra landgræðslusvæða almenn ákvæði laga þessara.

Landgræðslunni er heimilt að gera samning um stuðning við frekari landgræðsluverkefni á hinu afhenta landgræðslusvæði, sbr. 9. gr., óski landeigandi eftir því.

23. gr.

*Sala á uppgræddu landi í eigu ríkisins og forkaupsréttur.*

Hafi Landgræðslan, Landgræðsla ríkisins eða Sandgræðsla Íslands, tekið land eignarnámi til uppgræðslu á grundvelli 7. gr. laga um landgræðslu nr. 17/1965 eða eldri laga, nr. 18/1941 eða nr. 45/1923, eða landi verið afsalað til stofnunarinnar til uppgræðslu og/eða til að verjast sandágangi hefur eigandi þeirrar jarðar sem viðkomandi land tilheyrði áður forkaupsrétt að því. Land þetta skal þó ekki selt fyrr en ástand þess uppfyllir skilyrði 1. mgr. 21. gr.

Landgræðslan skal fyrir sölu á uppgræddu landi í eigu ríkisins setja reglur um meðferð svæðisins þannig að meðferð landsins til framtíðar skuli ávallt vera með sjálfbærum hætti. Þá skulu sett skilyrði um meðferð og nýtingu þess. Reglum þessum skal þinglýst á viðkomandi landsvæði.

Land skv. 1. mgr. má ekki selja sé það að hluta til eða að öllu leyti náttúruverndarsvæði samkvæmt náttúruverndarlögum.

## VIII KAFLI

**Ýmis ákvæði.**

24. gr.

*Þvingunarúrræði.*

Til að knýja á um framkvæmd ráðstöfunar samkvæmt lögum þessum er Landgræðslunni heimilt að veita viðkomandi aðila áminningu. Jafnframt skal veita hæfilegan frest til úrbóta ef þeirra er þörf. Ef aðili sinnir ekki fyrirætlunum um úrbætur innan tiltekins frests getur Landgræðslan ákveðið honum dagsektir þar til úr er bætt. Dagsektir renna til ríkissjóðs og er hámark þeirra 500.000 kr. á dag.

25. gr.

*Stjórnvaldssektir.*

Landgræðslan getur lagt stjórnvaldssektir á einstakling eða lögaðila sem brýtur gegn ákvæði 13. gr. laga þessara. Slíkar sektir geta numið allt að 1.000.000 kr.

26. gr.

*Eignarnám.*

Heimilt er að taka land eignarnámi ef það er nauðsynlegt með hliðsjón af markmiðum laga þessara. Um framkvæmd eignarnámsins fer eftir lögum um framkvæmd eignarnáms, nr. 11/1973.

27. gr.

*Reglugerð.*

Ráðherra getur í reglugerð sett nánari ákvæði um framkvæmd laga þessara.

28. gr.

*Gildistaka.*

Lög þessi öðlast þegar gildi. Við gildistöku laga þessara falla úr gildi lög um landgræðslu, nr. 17/1965, og lög um varnir gegn landbroti, nr. 91/2002. Samningar sem Landgræðsla ríkisins og áður Sandgræðsla Ísland gerðu fyrir gildistöku laga þessara halda að fullu gildi sínu og tekur Landgræðslan við réttindum og skyldum Landgræðslu ríkisins og

Sandgræðslu Íslands samkvæmt þeim samningum. Samningar landbúnaðarráðherra vegna Landgræðslu ríkisins eða Sandgræðslu ríkisins halda einnig gildi sínu.

29. gr.

*Breytingar á öðrum lögum.*

Við gildistöku laga þessara breytast eftirfarandi ákvæði laga sem hér segir:

1. *Jarðalög, nr. 81/2004, með síðari breytingum:* 36. gr. a og 2. mgr. 37. gr. falla brott.
2. *Lög um afréttarmálefni, fjallskil o.fl., með síðar breytingum:*
  - a. 2. másl. 19. gr. orðast svo: Telji einhver þessara aðila þörf, skal ákvörðuð ítala.
  - b. 22. gr. orðast svo: Ítala skal svo ákvörðuð að hún samræmist leiðbeiningum og viðmiðum um sjálfbæra landnýtingu sbr. 12. gr. laga um vernd og nýtingu lands.
3. *Búvörulög, nr. 99/1993, með síðari breytingum:* Á eftir orðunum „sjálfbæra landnýtingu“, í 1. mgr. 41. gr. kemur: sbr. 12. gr. laga um vernd og nýtingu lands.

Greinargerð.

**1. Inngangur.**

Núgildandi lög um landgræðslu eru yfir fimmtíu ára gömul og um margt úrelt. Þrátt fyrir að hafa verið framsækin á sínum tíma hafa ýmsir annmarkar komið í ljós, ekki síst hvað varðar möguleika hins opinbera að grípa inn í landnotkun sem er ósjálfbær og koma í veg fyrir hnignun vistkerfa. Frá því að lögin tóku gildi hafa rannsóknir sýnt fram á að ástand lands hér á landi er enn slæmt hvað varðar jarðvegsrof og hnignun gróðurs og virkni vistkerfa.

Löggjöf um málefni er tengjast landgræðslu og lögum um landgræðslu hafa tekið gildi frá því að núgildandi landgræðslulög voru samþykkt. Má þar einkum nefna ný lög um náttúruvernd, skipulagslög og lög um mat á umhverfisáhrifum. Þá hefur landnotkun breyst á sama tíma, sauðfé í landinu hefur fækkað á meðan ferðamönnum hefur fjölgað með tilheyrandi ágangi á gróðurauðlindina. Mikilvægt er að ný landgræðslulög taki mið af þeim samfélagslegum breytingum sem orðið hafa síðustu fimmtíu ár.

Þann 18. apríl 2011 skipaði 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 Fjóla Sigurðardóttir, lögfræðingur í umhverfisráðuneyti og Jón Geir Pétursson, sérfræðingur í umhverfisráðuneyti. Andrésí Arnalds, fagmálastjóra Landgræðslu ríkisins, var falið að starfa með nefndinni.

Efni frumvarps þessa byggir að miklu leyti á tillögum starfshópsins Um störf nefndarinnar er fjallað í 5. kafla greinargerðarinnar.

**2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.**

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

Orsakir þessarar miklu hnignunar eru margar en samspil landnýtingar við óblíð veðuröfl og afleiðingar tíðra eldgosa vega þar þó þyngst. Frjókorna- og öskulagarannsóknir 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.

Allt frá fyrstu löggjöf hér á landi hafa gilt ákvæði er beint eða óbeint miða að verndun lands í einhverju formi. Til að mynda má nefna ákvæði um ítölu, en í Grágás voru ákvæði um ítölu í Konungsbók II og Staðarhólsbók.

Núgildandi lög um landgræðslu eru barn síns tíma, enda frá árinu 1965. Þegar þau voru sett voru þau um margt framsækin en reynslan hefur sýnt að annmarkar eru á þeim. Á það einkum við um möguleika til hins opinbera til að grípa inn í ósjálfbæra landnýtingu og aðgerðir til að koma í veg fyrir eða bæta hnignun og röskun vistkerfa. Samfélagið hefur einnig breyst frá gildistöku laganna og kalla þær breytingar á uppfærð lög til að takast á við þær áskoranir sem snúa að landnýtingu, endurheimt vistkerfa og skilgreiningu á því hvað teljist sjálfbær nýting lands. Starfsemi Landgræðslunnar, áður Landgræðslu ríkisins og Sandgræðslu Íslands, hefur einnig tekið miklum breytingum frá gildistöku núverandi laga. Áhersla á ráðgjafar- og rannsóknahlutverk stofnunarinnar hefur aukist og samhliða því kynning og fræðsla til almennings, skóla og ýmissa samtaka. Uppgræðsluverkefni hafa að miklum hluta verið færð til bændu, verktaka og landeigenda og byggir starf Landgræðslunnar á samstarfi, ekki síst við bændur og aðra íbúa á viðkomandi svæðum.

Í skýrslu fyrrgreindrar nefndar um endurskoðun landgræðslulaga er ítrekað mikilvægi þess að öll ákvæði núgildandi 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 bæði hérlandis og og alþjóðavísu. Nýjar áherslur og viðmið endurspeglast meðal annars í stefnumótun íslenskra stjórnvalda um framkvæmd alþjóðasamninga og íslenskra laga er varða landgræðslustarfið. Mikilvægt er að slíkrar leiðsagnar gæti einnig í lögum um landgræðslu.

Ákvæði núgildandi laga varðandi gróðurvernd á láglandi og á afréttum hafa reynst haldlítil þegar til kastanna hefur komið. Það á sérstaklega við um þau neyðarúrræði sem grípa má til þegar í óefni er komið vegna landníðslu og ákvæði um að bæta skuli land sem glatast við mannvirkjagerð eða á annan hátt. Ekkert þessara ákvæða hefur haft tilætluð áhrif, til að mynda varðandi kvaðir um mótvægisáðgerðir til að vega upp á móti landkostum sem glatast við framkvæmdir. Þær aðgerðir 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 (e: *monitoring*) á hvort mótvægisáðgerðir skili þeim árangri sem ætlast var til í upphafi.

Ákvæði um landgræðslufélög, eins og þau eru útfærð í núgildandi lögum, 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 enda er um verulega íþyngjandi aðgerð að ræða.

Helstu ákvæði núgildandi laga 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.

Mikilvægt markmið frumvarps þessa er að öll nýting lands verði sjálfbær. Á það einkum við um búfjárbætur og viðmið um beitarþol og ítölu. Útreikningar á beitarþoli, eins og þeir hafa verið stundaðir, miða við mælda uppskeru og hversu mikið er óhætt að taka af henni, þannig að ástand gróðurs á viðkomandi svæði viðhaldist eða batni, auk þess sem byggt er á áætlaðri orkuþörf viðkomandi búfjartegundar. Framleiðni gróðurlenda er hins vegar afar breytileg eftir tíðarfari, árstíma og fleiri þáttum og því gefa uppskerumælingar á einum tíma litlar upplýsingar um uppskeru af viðkomandi landi. 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 beutiland. 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 áhrif, 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 jarðvegsrof 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 sjálfræðslu, 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. Í staðinn er komið á reglulegu eftirliti með ástandi og þróun beutilanda þar sem notuð eru fyrirfram ákveðin viðmið og gripið inn í ef beutilöndin 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.

Lög um landgræðslu fjalla um vernd og nýtingu lands og meðferð þess. 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 náttúrufar 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 þurrlandisvistkerfa alvarlega raskaður. Ástæður þessarar miklu landhagnunar eru margar, en þó fyrst og fremst samspil ofnýtingar lands við áhrif óblíðra veðuraflla og tíðra eldgosa.

Stór hluti Íslands er í afar slæmu ástandi sem getur engan veginn talist eðlilegt og því mikilvægt að setja skýr markmið um að hverju skuli stefnt hvað það varðar og hvernig megi bæta ástandið. Annars vegar þurfa löggin því að stuðla að því að dregið verði úr hraðfara jarðvegsrofi sem dregur hratt úr virkni vistkerfa og kemur jafnframt í veg fyrir að þau byggist upp á nýjan leik. Þau eiga að stuðla að endurheimt raskaðra vistkerfi landsins og

auknum viðnámsþrótti og þanþoli vistkerfa gagnvart náttúruvá. Jafnframt þurfa lögin að stuðla að því að þátttöku almennings og haghafa í vernd og endurreisn landkosta.

Hins vegar þarf löggjöfin að tryggja vernd jarðvegs og gróðurs á landinu gegn því að vera nýtt með ósjálfbærum hætti. Hún þarf að tryggja að nýting lands taki ávallt mið af ástandi þess og tryggi viðgang og virkni vistkerfis til framtíðar og að skýrt sé hver beri ábyrgð á nýtingu lands. Einnig þarf löggjöfin að stuðla að því að komist sé hjá raski á gróðri og jarðvegi, að nýting lands verndi og auki líffræðilega fjölbreytni. Jafnframt þarf löggjöfin að gera mögulega þátttöku almennings og haghafa í stefnumótun sem varðar gróður- og jarðvegsvernd og auka þekkingu á mikilvægi jarðvegs og gróðurs og sjálfbærri nýtingu lands. Í ljósi ofangreinds er mikilvægt að nógildandi landgræðslulög verði uppfærð í takt við nýja tíma og nýjar áherslur.

### 3. Meginefni frumvarpsins.

Frumvarp þetta hefur að geyma 28 greinar í átta köflum. Verulega er skerpt á markmiðum laganna m.a. með hliðsjón af nýjum áskorunum. Þau fjalla þannig um að hverju beri að stefna í vernd og sjálfbærri nýtingu jarðvegs og gróðurs og endurheimt vistkerfa.

Lögin móta tæki til stefnumótunar fyrir viðfangsefnið landgræðslu með því að kveða á um gerð landgræðsluáætlunar sem fær umfjöllun af hálfu Alþingis. Þar er einnig dregið fram hvernig landgræðsla styður best við atvinnu og samfélög í landinu, hvernig gæði lands eru best varðveitt og hvernig efla megi vistkerfi sem skert hafa verið. Að sama skapi er lagt til að unnar verði svæðisáætlanir sem draga fram sérstöðu og áherslum eftir t.d. landshlutum.

Lögin kveða á um að ríkið hvetji til verndar og endurheimtar vistkerfa, í samræmi við þá þróun sem verið hefur síðustu áratugi og stuðlar þannig að því sem kallað er þátttökunálgun.

Ítarleg ákvæði eru sett um hvernig sjálfbær nýting lands verði best tryggð. Í því skyni er kveðið á um reglulegt mat á ástandi lands og árangri landgræðslustarfsins, að sett skuli viðmið um sjálfbæra landnýtingu og að unnin skuli áætlun um úrbætur þar sem landnýting er ekki sjálfbær. Einnig er lagt til ákvæði um að leiði framkvæmdir eða landnýting til umtalsverðs rasks á landvistkerfum eða gróðri og jarðvegi þá skuli bæta fyrir það með endurheimt sambærilegra vistkerfa.

Sérstakur kafli fjallar um hlutverk ríkisins við umsjón lands vegna landgræðslu, annars vegar land í eigu ríkisins og hins vegar land í einkaeigu sem ríkið hefur umsjón með samkvæmt samkomulagi við eiganda. Lögin miða að því að einfalda þá umsýslu, skilgreina betur markmiðin með umsjón ríkisins og jafnframt gert ráð fyrir að dregið verði úr þessu umsjónarhlutverki ríkisins á einkalandi.

### 4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Eignarréttur er friðheldur samkvæmt 72. gr. Stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands. Ákvæði laga þessara um að landnýting skuli vera í samræmi við viðmið um sjálfbæra nýtingu falla þó undir almennar takmarkanir sem viðurkennt er í íslensku réttarríki að heimilt er að setja fram. Í frumvarpi þessu er um að ræða nýtingu á auðlind sem almannahagsmunir krefjast að sé sjálfbær, enda hefur jarðvegsrof áhrif á fleiri aðila en eingöngu viðkomandi landeiganda eða réttthafa lands. Ákvæði þessa frumvarps hindra ekki að eigandi geti nýtt sér landið, eingöngu er gert krafa um að sú nýting sé sjálfbær og í samræmi við lög.

Lagafrumvarp þetta hefur tengingu við alþjóðasamninga sem tengjast landgræðslu. Fyrst ber að nefna Samning Sameinuðu þjóðanna um aðgerðir gegn eyðimerkurmyndun. Í ljósi þeirrar miklu landhagnunar 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. Á 12. ársfundi aðildarríkja samningsins í október 2015 var m.a. fjallað um tengsl samningsins við nýsamþykkt heimsmarkmið um sjálfbæra þróun en eitt heimsmarkmiðanna er tileinkað verndun, endurheimt og sjálfbærri nýtingu lands og stöðvun landeyðingar, markmið 15. Markmiðið kveður t.a.m. á um að fyrir árið 2030 eigi að græða upp að minnsta kosti jafn mikið land og eyðist á hverju ári, e.k. landhnignunarhlutleysi (e: *land degradation neutrality*, LDN). Þetta er metnaðarfullt markmið því gríðarleg vandamál eru tengd landhnignun á heimsvísu, árlega eyðast um 12 milljón hektarar lands. Samþykkt var á þinginu að hver og ein þjóð geti, að eigin frumkvæði, sett sér markmið um landhnignunarhlutleysi innan eigin ríkis. Markmiðið (LDN) hefur því ekki alþjóðlegar skuldbindingar í för með sér.

Samningur um líffræðilega fjölbreytni var fullgiltur á Alþingi árið 1994. 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“.

Loftslagssamningur Sameinuðu þjóðanna 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 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. Jafnframt er bent á að áhersla á bindingu kolefnis í nafni loftslagsmála megi ekki verða til þess að gefinn sé afsláttur af öðrum markmiðum.

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.

Lög um landgræðslu hafa einnig mikla tengingu við aðra löggjöf á sviði umhverfismála. eru það fyrst og fremst lög um náttúruvernd, en meðal markmiða þeirra er að stuðla að endurheimt raskaðra vistkerfa og auknu þoli íslenskra vistkerfa gegn náttúruhamförum og hnattrænum umhverfisbreytingum.

## 5. Samráð.

Eins og áður hefur komið fram setti umhverfisráðherra á nefn nefnd til að gera tillögur að inntaki nýrra laga um skógrækt. Nefndin sendi út bréf til samráðsaðila með ósk um álit eða ábendingar. Bárust nefndinni margar athugasemdir og ábendingar og átti síðan í kjölfarið

fundu með helstu hagsmunaaðilum. Einnig var efnt til opinnar málsstofu í fundarsal Þjóðminjasafnsins í Reykjavík þann 26. janúar 2012. Nefndin skilaði að lokum greinargerð til ráðherra í júní 2012.

Árið 2014 ákvað umhverfis- og auðlindaráðherra að unnið skyldi frumvarp til nýrra heildarlaga um landgræðslu. Frumvarpið var unnið með hliðsjón af tillögum ofangreindrar nefndar með aðstoð samráðshóps sem í sáttu auk fulltrúa ráðuneytisins tveir fulltrúar úr ofangreindri nefnd, fulltrúi Sambands íslenskra sveitarfélaga, fulltrúi Bændasamtaka Íslands og fulltrúi Landverndar.

Samráð hefur verið haft við atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti varðandi samspil frumvarpsins við lög sem eru á þess verksviði. Það eru lög um afréttamálefni, fjallskil o.fl., lög um búfjárhald og jarðalög.

XX Almennt um samráðsferli frumvarpsdraga XX

## 6. Mat á áhrifum.

Frumvarp þetta mun hafa áhrif á marga þætti landnotkunar á Íslandi. Það mun styrkja faglega undirstöðu landnotkunar í þágu landbúnaðar með betri upplýsingum um ástand og gæði lands og hvernig það sé nýtt með sjálfbærum hætti. Það mun snerta framkvæmdaraðila sem vinna að umfangsmiklum verkefnum sem leiða til eyðingar á gróðri og/eða jarðvegi.

Frumvarpið mun hafa talsverð áhrif á störf landeigenda og réttihafa lands sem nýta land með einhverjum hætti. Í frumvarpinu er gert sú krafa að öll landnýting fari fram með sjálfbærum hætti og gert er ráð fyrir setningu viðmiða og leiðbeininga um hvað teljist sjálfbær nýting miðað við mismunandi nýtingu, svo sem búfjárbætur, akuryrkju eða ferðaþjónustu. Það snertir einnig sveitarfélög í ríkum mæli hvað varðar skipulagsmál og leyfisveitingar. Frumvarpið mun hafa í för með sér að skýrari rammi verður utan um landgræðslustarf á vegum ríkisins og áhersla á samráð við hagsmunaaðila við gerð landgræðsluáætlunar er viðameira en verið hefur.

Gerð landgræðsluáætlunar, og í kjölfarið svæðisáætlana, mun hafa í för með sér betri yfirsýn og stefnumótun í vernd og nýtingu lands á landsvísi auk betri nýtingar fjármuna ríkisins. Sveitarfélögin eru miðlægur aðili við gerð slíkra áætlana, enda er skipulagsvaldið hjá þeim.

Ekki eru lagðar til breytingar á stjórnsýslu landgræðslumála með öðrum hætti en nafni stofnunarinnar er breytt úr Landgræðslu ríkisins í Landgræðsluna.

XX Mat á kostnaði ríkisins XX

### *Um einstakar greinar frumvarpsins.*

#### Um 1. gr.

Í ákvæðinu er kveðið á um meginmarkmið laganna sem eru í grundvallaratriðum í samræmi við það landgræðslustarf sem unnið hefur verið að hér á landi síðustu rúmlega 100 ár, þ.e. vernd gróðurs og jarðvegs, endurheimt vistkerfa sem eyðst hafa og að auka við þær auðlindir sem fólgnar eru í gróðri og jarðvegi. Jafnframt er kveðið á um að tryggð verði sjálfbær nýting lands sem er þungamiðja laganna og um fjallað í 11. gr. Þar er kveðið á um að sjálfbær landnýting feli í sér að ekki sé gengið á auðlindir lands og að viðgangur og virkni vistkerfis haldist til framtíðar. Jafnframt skal nýting lands ávallt miða við að röskuð vistkerfi

fái tækifæri til endurnýjunar og ná upp eðlilegri starfsemi miðað við þau skilyrði sem eru til staðar.

Um 2. gr.

Í ákvæðinu er að finna ítarlegri markmiðssetningu sem snýr að vernd og sjálfbærri nýtingu lands. Ákvæðið tekur m.a. mið af þeim meginreglum að fyrst sé leitað leiða til þess að komast hjá spjöllum á gróðri og jarðvegi en sé þess ekki kostur sé bætt fyrir slík spjöll og og að sá er þeim veldur sé ábyrgur fyrir greiðslu kostnaðar vegna þess m.a. með vísan til 11.gr. náttúruverndarlaga. Einnig dregur ákvæðið fram mikilvægi þátttöku almennings í landgræðslustarfi sem er markvissasta leiðin til þess að ná árangri í landgræðslustarfinu.

Um 3. gr.

Í ákvæðinu er að finna ítarlegri markmiðssetningu um að unnið verði að því að auka við gróður- og jarðvegsauðlindir í staðinn fyrir þær sem hafa tapast hér á landi, þ.e. með endurheimt og uppbyggingu vistkerfa á landi með þátttöku sem flestra.

Um 4. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringar.

Um 5. gr.

Núverandi lög um landgræðslu fela ekki í sér orðskýringar. Hér er því þörf á að skerpa á nokkrum hugtökum sem koma fram í þessum lögum og koma ekki fyrir í öðrum lögum.

Ástand lands er orðið grundvallarhugtak í mati á landi og nýtingu þess. Ástandið er því sett í samhengi við þær aðstæður sem eru á hverjum stað. Hafi ástandi lands hnignað verulega hefur starfsemi vistkerfis verið skert. Með hvíld eða sértækum aðgerðum má bæta ástand landsins.

Endurheimt vistkerfa er hér notað um ferli sem miða að því að bæta röskuð vistkerfi og koma þjónustu þeirra í fyrra ástand.

Jarðvegsrof hefur mikla þýðingu við mat á ástandi lands og felur í sér mjög fjölbreytt ferli sem hafa grundvallaráhrif á hvort og hvernig gróður getur dafnað á landi.

Jarðvegur hefur ekki verið skilgreindur í íslenskri löggjöf og er því um nýmæli að ræða. Hugtakið kemur úr bók Ólafs Arnalds, Jarðvegsfræði og íslensk mold, í handriti.

Landbótaáætlun er skilgreind í reglugerð nr. 1160/2013 um gæðastýrða sauðfjárframleiðslu sem *tímasett aðgerðaáætlun um úrbætur á ástandi lands*. Þar snýr landbótaáætlun eingöngu að sauðfjárbætur. Hér er bætt við að hún sé fjalli einnig um úrbætur í landnýtingu.

Landbrot er skilgreint í núverandi lögum um varnir gegn landbroti og er um sömu skilgreiningu að ræða í þessu frumvarpi.

Landgræðsla er hér skilgreind sem hugtak sem nær yfir alla starfssemi og aðgerðir til að vernda og bæta gróður og jarðveg með ákveðin markmið að leiðarljósi. Málskilningur getur þó verið sá að landgræðsla nái eingöngu yfir uppgræðslu lands.

Landgræðslusvæði nær yfir þau lönd sem Landgræðslan hefur umsjón með og getur verið í eigu ríkisins eða einkaaðila.

Nytjaland er skilgreint í lögum um varnir gegn landbroti og er um sömu skilgreiningu að ræða í þessu frumvarpi. Í frumvarpinu er lagt til að lög um varnir gegn landbroti verði hluti af lögum um landgræðslu og því nauðsynlegt að skilgreina hugtakið í þessu frumvarpi.

Varnarmannvirki eru til að varna landbroti og skiptast að mestu í varnargarða og bakkavarnir. Varnargarðar eru mannvirki til varnar gegn landbroti, svo sem til að hafa áhrif

á rennsli vatna eða verja land og/eða mannvirki fyrir ágangi vatna með öðrum hætti. Bakkavarnir er hins vegar kápa sem lögð er á ár- eða vatnsbakka úr grjóti, möl eða lífrænum efnum og fylgir bakkanum, a.m.k. að mestu leyti og er ekki ætlað að hafa áhrif á rennslið.

Vistkerfi er skilgreint í náttúrverndarlögum og er um sömu skilgreiningu að ræða eins og er að finna þar.

#### Um 6. gr.

Í ákvæðinu kemur fram að Landgræðslan sé ríkisstofnun en að yfirstjórn sé í höndum ráðherra. Kveðið er á um að ráðherra skipi landgræðslustjóra, sem er forstöðumaður stofnunarinnar og er gerð krafa um að hann hafi háskólagráðu á málefnasviði stofnunarinnar. Staða landgræðslustjóra er faglegt embætti og því eðlilegt að kveðið sé á um að viðkomandi hafi ákveðna menntun sem nýtist í því starfi. Eins og í öðrum ríkisstofnunum er gert ráð fyrir að landgræðslustjóri beri ábyrgð á stjórn, rekstri og starfsskipulagi stofnunarinnar og ráði annað starfsfólk hennar.

#### Um 7. gr.

Ákvæðið fjallar um landgræðsluáætlun en um nýmæli er að ræða. Í áætluninni skal gera grein fyrir framtíðarsýn og stefnu stjórnvalda í landgræðslu auk þess sem gera skal grein fyrir markmiðum stjórnvalda um hvernig nýting lands styður best við atvinnu og samfélög í landinu, hvernig gæði lands eru best varðveitt til framtíðar og hvernig efla megi og endurheimta vistkerfi sem skert hafa verið. Áætlunin á að ná fram hagkvæmri notkun fjármagns og mannafla og samþættingu við aðrar áætlanir ríkis og sveitarfélaga.

Í ákvæðinu segir að landgræðsluáætlun skuli fá afgreiðslu Alþingis. Með því getur samþykkt áætlun orðið leiðbeinandi fyrir aðalskipulagsvinnu sveitarfélaga og í raun er gert ráð fyrir að sveitarfélög geti tekið upp áform um landgræðsluáætlun við endurskoðun sinna aðalskipulagsáætlana.

Gert er ráð fyrir að áætlunin þurfi að fara í gegnum mat á umhverfisáhrifum þar sem hún getur falið í sér mörkun stefnu er varðar leyfisveitingar til framkvæmda sem tilgreindar eru í lögum um mat á umhverfisáhrifum.

#### Um 8. gr.

Í ákvæðinu er fjallað um svæðisáætlanir um landgræðslu, en um er að ræða áætlanir sem útfæra nánar ákvæði landgræðsluáætlunar í hverjum landshluta fyrir sig. Hugtakið landshluti er hins vegar ekki skilgreindur sérstaklega þannig að mismunandi getur verið eftir landshlutum yfir hversu stórt svæði áætlunin tekur. Er því um matskennda ákvörðun hverju sinni að ræða, en gert er ráð fyrir að Landgræðslan vinni áætlanirnar í samráði við hlutaðeigandi sveitarfélög, enda liggur skipulagsvaldið heim í héraði.

#### Um 9. gr.

Ákvæðið kveður á um heimild til Landgræðslunnar til að styðja við landgræðslustarf annarra. Mikilvægt er að slík heimild sé fyrir hendi en verkefni eins og Bændur græða landið og Landbótasjóður Landgræðslunnar þar sem bændum, öðrum landeigendum og fleirum er veittur stuðningur til landgræðslustarfa, myndu falla undir þetta ákvæði. Gert er ráð fyrir að ráðherra staðfesti nánari ákvæði um stuðning við landgræðslu.

#### Um 10. gr.

Sjálfbær landnýting er grundvallaratriði laga um landgræðslu. Annars vegar til að tryggja að nýting þeirra auðlinda sem eru í landinu leiði ekki til þess að þær rýrni og hins vegar að vistkerfi sem hefur verið raskað á hinum ýmsu tímum í sögu landsins fái tækifæri til endurnýjunar og ná upp eðlilegri starfsemi miðað við þau skilyrði sem eru til staðar s.s. hvað varðar veðurfar og jarðveg. Þessu ákvæði er því ætlað að skera úr um að ekki skuli nýta vistkerfi sem eru í mjög slæmu ástandi og að þar sem ástandi hafi hrakað sé bati tryggður.

#### Um 11. gr.

Eins og í gildandi lögum um landgræðslu er hér gert ráð fyrir eftirlitshlutverki Landgræðslunnar. Ákvæðið kveður á um að það sé gert með kerfisbundnum hætti, upplýsingum safnað um nýtingu og áhrif hennar á ástand lands og árangur af landgræðslustarfinu almennt, þ.m.t. bindingu kolefnis úr andrúmslofti og vernd og styrkingu líffræðilegrar fjölbreytni.

#### Um 12. gr.

Ákvæðið gerir ráð fyrir að sett séu í reglugerð viðmið um hvað geti talist sjálfbær landnýting. Einnig er gert ráð fyrir að setja megi leiðbeiningar um hvernig best sé að haga landnýtingu svo hún verði sjálfbær. Slík viðmið eða leiðbeiningar má því setja fyrir mismunandi not á landi s.s. búfjárbætur, akuryrkju, umferð ferðafólks o.s.frv. Slík viðmiðasetning er þekki í íslenskum lögum en sem dæmi má nefna viðmið sem sett eru varðandi hversu stóran hluta þorsstofnsins má veiða hverju sinni og hvernig ástand lands megi vera til að sauðfjárbætur uppfylli skilyrði gæðastýrða framleiðslu.

#### Um 13. gr.

Ákvæðið gerir ráð fyrir að telji Landgræðslan að nýting samrýmist ekki lögunum geti stofnunin farið fram á og leiðbeint um gerð landbótaáætlunar. Hér er um að ræða úrræði sem er ekki ætlað að vera verulega íþyngjandi en leiði til úrbóta á nýtingu. Komi hins vegar til þess að eigandi eða réttihafi lands sinni ekki þessari skyldu sinni þá ber stofnuninni að óska eftir ítölu í samræmi við lög um afréttamálefni, fjallskil o.fl. sé um beitarmál að ræða eða að fara fram á takmörkun umferðar sé um að ræða umferð sem veldur spjöllum á landi sbr. lög um náttúruvernd. Hér er því málum sem þarfnast úrbóta og er ekki sinnt með viðunandi hætti að mati Landgræðslunnar vísað í stjórnsýsluferil sem önnur lög kveða á um. Engu að síður stendur eftir að önnur not á landi s.s. akuryrkja á sér ekki slíkan stjórnsýslulegan feril. Því er gert ráð fyrir að Landgræðslan geti beitt þvingunarúrræðum samkvæmt 24. gr. til að knýja fram að landbótaáætlun sé unnin og henni fylgt.

#### Um 14. gr.

Í samræmi við markmiðssetningu 2. gr. er gert ráð fyrir að leitast sé við að koma í veg fyrir og draga úr raski á gróðri og jarðvegi. Einnig gerir ákvæðið ráð fyrir að binda megi byggingar- og/eða framkvæmdaleyfi skilyrðum sem þykja nauðsynleg til að draga úr áhrifum framkvæmdar á gróður og jarðveg s.s. að endurheimta röskuð vistkerfi. Þetta getur sem dæmi gilt um rask sem verður á votlendi, verðmætum gróðurleifum eða rask vegna umfangsmikilla framkvæmda. Lagt er til að sett séu í reglugerð viðmið sem leyfisveitandi hafi til hliðsjónar. Þau geta þá kveðið á um að tiltekið hlutfall sé lagt til grundvallar þegar endurheimta á vistkerfi. Þannig geti rask á verðmætum vistkerfum haft í för með sér að endurheimta þurfi mun stærra flatarmál en það sem raskað var.



## Um 15. gr.

Ákvæðið fjallar um vernd, endurheimt og eflingu vistkerfa. Færa má rök fyrir því að óþarfi sé að hafa sérstakan kafla um eina grein en með því er lögð sérstök áhersla á mikilvægi þess að stöðva eyðingu auðlinda og vinna að endurheimt vistkerfa. Endurheimt raskaðra vistkerfa er hluti af alþjóðlegum skuldbindingum Íslendinga samkvæmt samningnum um líffræðilega fjölbreytni. Það er hins vegar þörf á að skerpa á markmiðssetningu hverju sinni, hvar á að ráðast í endurheimt vistkerfa og til hvers.

Ákvæðið gerir einnig ráð fyrir að sé um að ræða brýn tilvik þar sem hraðfara jarðvegsrof ógnar eða veldur tjóni á landi eða mannvirkjum, sé Landgræðslunni heimilt að gera samkomulag við viðkomandi réttthafa lands um aðgerðir, án auglýsingar. Slík tilvik geta komið upp til dæmis í kjölfar eldgosa og flóða í jökulám.

## Um 16. gr.

Lög um varnir gegn landbroti eru samkvæmt þessu frumvarpi sérstakur kafla. Greinar 1-3 í núverandi lögum varðandi tilgang, skilgreiningar og yfirstjórn hafa verið sameinaðar fyrstu greinum þessa frumvarps.

Ákvæði 16. gr. er efnislega svipað 1. og 2. mgr. 4. gr. laga um varnir gegn landbroti, þó þannig að bætt hefur verið við listann um forgangsverkefni. Þannig eru nú verkefni í forgangi er varða almannaheill. Fellt hefur verið út ákvæði um að Landgræðslan skuli vera framkvæmdaraðili. Viðkomandi réttthafi lands verður því framkvæmdaraðili nema þar sem um mjög umfangsmiklar framkvæmdir er að ræða sem falla undir 19. gr.

## Um 17. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringa.

## Um 18. gr.

Ákvæði þetta er um margt svipað ákvæði 6. gr. gildandi laga um varnir gegn landbroti. Meginbreytingin felst í því að samkvæmt frumvarpinu er gert ráð fyrir að sveitarstjórn skuli tilkynnt um fyrirhugaðar framkvæmdir og að tekið er sérstaklega fram að samráð skuli haft við eigendur beggja bakka straumvatns en fellt er út ákvæði um samráð við búnaðarsamband eða héraðsráðuneyta um forgangsröðun verkefna og/eða eftirlit með framkvæmdum og viðhaldi varnarvirkja.

## Um 19. gr.

Ákvæðið er samhljóða 7. gr. laga um varnir gegn landbroti sem lagt er til að verði hluti af lögum um landgræðslu.

## Um 20. gr.

Ákvæðið heimilar Landgræðslunni að styrkja framkvæmdir við varnarmannvirki sem ætlað er að vernda mannvirki eða land í eigu einkaaðila og að þeir styrkir séu auglýstir. Gert er ráð fyrir að þetta verði meginfarvegur fyrir verkefni vegna landbrots af völdum fallvatna eins og nú er raunin.

## Um 21. gr.

Ákvæðið skerpir á tilgangi og markmiðum þess að Landgræðslan hafi umsjón með landgræðslusvæðum, hvort sem þau eru í eigu ríkisins eða einkaaðila. Jafnframt kveður

ákvæðið á um að afmörkun þeirra og að settar verði reglur um meðferð þ.m.t. umferð og beit.

Um 22. gr.

Ákvæðinu er ætlað að hvetja til þess að Landgræðslan komi samningsbundnum landgræðslusvæðum í umsjón viðkomandi rétthafa lands. Þannig stuðli ákvæðið að því að hlutverk Landgræðslunnar verði fyrst og fremst að styðja við landgræðslustarf annarra.

Um 23. gr.

Ákvæði sem þetta hefur ekki áður verið í lögum um landgræðslu. Ákvæði er varðar forkaupsrétt má þó finna í 13. gr. gildandi laga um landgræðslu en það ákvæði tekur einungis til lands sem tekið hefur verið eignarnámi og hefur því mjög takmarkað gildi. Ákvæði 23. gr. frumvarpsins hefur hins vegar mun víðtækara gildissvið og tekur til lands sem komist hefur í umsjá Landgræðslu ríkisins á ákveðnum forsendum sem og að ákvæðið tekur til annars lands en einungis þess sem tekið hefur verið eignarnámi.

Ákvæði áþekkt því sem finna má í 23. gr. kom nýlega inn í jarðalög nr. 81/2004, sbr. lög nr. 29/2015, sjá 36. gr. a. Gert er ráð fyrir því að um leið og nýtt ákvæði landgræðslulaga taki gildi þá muni samtímis falla úr gildi greint ákvæði jarðalaga. Verður að teljast eðlilegt að um sölu á uppgræddu landi í eigu ríkisins og forkaupsrétt sé fjallað í lögum um landgræðslu.

Gert er ráð fyrir því að eigendur þess lands sem landið áður fylgdi fái að því forkaupsrétt í stað kaupréttar eins og gert er ráð fyrir í jarðalögum. Hagsmunum ríkisins getur verið betur borgið á þann hátt að eitthvað land sé ekki selt, jafnvel þó nægjanlega vel sé gróið, það fer væntanlega eftir aðstæðum hverju sinni. Með kaupréttarákvæði er ríkið í raun knúið til sölu þó vera kunni að hagsmunum almennings sé betur borgið á þann hátt að landið sé til frambúðar, eða a.m.k. enn um sinn, í ríkisins eigu. Ákvæði um kauprétt eins og hann er útfærður í núverandi jarðalögum getur þannig verið hamlandi hvað varðar þróun og áætlanir hvað varðar einstakar jarðir/spildur, enda er þá ávallt yfirvofandi kaupréttur tiltekinna aðila sem kann að ríma mjög illa við aðrar áætlanir stjórnvalda.

Ekki er í nýju frumvarpsákvæði gert ráð fyrir að nauðsynlegt sé að nýta landið til landbúnaðar eins og gert er ráð fyrir í jarðalagaákvæðinu. Þó aðstæður kunni að vera þannig að unnt sé að nýta þau lönd sem Landgræðsla ríkisins hefur haft í sinni umsjá til hóflegra landbúnaðarnota þá eru önnur not þess oft heppilegri og því eru ekki endilega rök til þess að skilyrða notin við landbúnaðarnot.

Um 24. gr.

Í ákvæðinu er lagt til að Landgræðslan fái heimildir til að beita þvingunarúrræðum til að knýja á um ráðstöfun samkvæmt lögnum. Er fyrst og fremst um að ræða ákvæði 13. gr. er fjalla um ósjálfbæra landnýtingu og landbótaáætlun. Samkvæmt 12. gr. er það Landgræðslan sem vinnur tillögur að leiðbeiningum og viðmiðum er varðar sjálfbæra landnýtingu. Ef eftirlit leiðir í ljós að landnýting uppfyllir ekki skilyrði slíkra viðmiða er gert ráð fyrir að hlutaðeiganda landeiganda eða rétthafa lands verði gert skylt að gera landbótaáætlun. Í kjölfarið skuli farið eftir slíkri áætlun en komi í ljós að það er ekki svo verður heimilt að beita þvingunarúrræðum. Hér ber að nefna að lög um afréttarmálefni, fjallskil o.fl. fjalla um notkun afrétta vegna beitara og er því ekki gert ráð fyrir að Landgræðslan grípi til þvingunarúrræða samkvæmt lögum um landgræðslu heldur er vísað til viðkomandi ákvæða laga um afréttarmálefni, fjallskil o.fl. Að sama skapi er í lögum um náttúruvernd heimild til handa Umhverfisstofnun að takmarka umferð um svæði vegna sérstaklega viðkvæms ástands

náttúru. Er því ekki gert ráð fyrir að Landgræðslan grípi til þvingunarúrræða heldur taki ákvæði náttúruverndarlaga yfir slíka ósjálfbæra landnýtingu. Þvingunarúrræði Landgræðslunnar munu því eingöngu koma til skoðunar í þeim tilfellum sem þvingunarúrræði annarra laga gilda ekki.

Um 25. gr.

Í ákvæðinu er lagt til að Landgræðslan fái heimild til stjórnvaldssekta. Slíkar sektir myndu þá koma til skoðunar ef brotið er gegn 13. gr. laganna. Eins og fram kemur í athugasemdum við 23. gr. munu þvingunarúrræði stofnunarinnar eingöngu koma til skoðunar ef þvingunarúrræði annarra laga gilda ekki. Það sama gildir um stjórnvaldssektarákvæðið, það er að Landgræðslan mun eingöngu geta gripið til þess ef önnur stjórnvöld hafa ekki forræði á málinu á grundvelli sérlaga. Í stað þess að fullframið brot á ákvæði 23. gr. myndu leiða til kæru til lögregla er lagt til að stofnunin fái heimild til að beita stjórnsluviðurlögum.

Um 26. gr.

Ákvæði um eignarnám er sambærilegt ákvæði sem er í núgildandi landgræðslulögum nr. 17/1965. Ákvörðun um að taka land eignarnámi er alvarleg aðgerð og þarf að vera vel ígrunduð. Nauðsynlegt er að Landgræðslan hafi slíka heimild áfram, það er að sé það nauðsynlegt með hliðsjón af markmiðum laganna verði stofnuninni heimilt að taka lönd eignarnámi. Hér ber þó að hafa í huga að gert er ráð fyrir að ákvörðun um eignarnám sé síðasta úrræðið, það er að ef fullreynt er að samningar um landgræðslu náist ekki við landeiganda eða réttihafa lands og um er að ræða landsvæði þar sem miklir almannahagsmunir liggja við að landgræðsluframkvæmdir eigi sér stað verði hægt að grípa til eignarnáms. Um framkvæmd eignarnáms mun fara eftir lögum nr. 11/1973.

Um 27. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringa.

Um 28. gr.

Í ákvæðinu er kveðið á um gildistöku laganna og brottfall eldri laga. Í frumvarpinu er lagt til að efnisleg ákvæði laga um varnir gegn landbroti verði færð inn í heildarlög um landgræðslu og því falli lagabálkurinn úr gildi. Einnig er í ákvæðinu að finna lagaáskilnað vegna samninga sem gerðir hafa verið með vísan til eldri laga um landgræðslu og halda þeir að fullu gildi sínu. Bæði er um að ræða samninga sem Landgræðsla ríkisins og Sandgræðsla Íslands hafa gert.

Um 29. gr.

Í ákvæðinu eru lagðar til breytingar á öðrum lögum.

Í 1. tölulið er lagt til að ákvæði um kauprétt á landgræðslusvæðum í jarðalögum verði fellt niður og fjallað verði um forkaupsrétt á landgræðslusvæðum í landgræðslulögum.

Í 2. tölulið eru lagðar til breytingar á lögum um afréttarmál, fjallskil o.fl. Lagt er til að gerð verði sú breyting á 19. gr. laganna að telji hlutaðeigandi sveitarstjórn, gróðurverndarnefnd eða Landgræðslan þörf á ítölu þá skuli hún ákvörðuð í stað þess að gerð verði athugun á beitarþoli. Ítölufarlið verði þannig leið fyrir þau mál sem ekki leysast með gerð landbótaáætlunar samkvæmt 12. gr. Einnig er lögð til breyting á 22. gr. laganna að í stað þess að ítala verði ákvörðuð þannig að fullskipað sé í landið en ekki ofskipað miðað við

beitarþol þá verði byggt á viðmiðum um sjálfbæra landnýtingu samkvæmt 12. gr. frumvarps þessa. Þetta er í samræmi við þá þróun sem meðal annars hefur orðið með tilkomu gæðastýringar í sauðfjárrækt að sett séu viðmið um ástand lands og sjálfbæra nýtingu þess.

Loks er í 3. tölulið lagt til að í búvörulögum nr. 99/1993 verði vísað til 12 gr. þessara laga varðandi sjálfbæra landnýtingu sem ein af kröfunum fyrir því að framleiðandi eigi rétt á sérstakri álagsgreiðslu vegna framleiðslu kindakjöts. Í ákvæðinu er þegar vísað til kröfu um sjálfbæra landnýtingu en breytingin felst í því að vísað verði til ákvæðis landgræðslulaga sem fjallar um hvað er sjálfbær landnýting og hvað ekki.