



Reykjavík, 30. maí 2017
USK2017050045

Borgaráð
Ráðhús Reykjavíkur

101 REYKJAVÍK

Umsögn umhverfis- og skipulagssviðs um frv. til l. um landgræðslu, 406. mál.

Meðfylgjandi er tillaga umhverfis- og skipulagssviðs að umsögn um ofangreint frumvarp.
Óskað er staðfestingar borgarráðs á umsögninni.

Örn Sigurðsson
skrifstofustjóri

Reykjavík, 28. maí, 2017.

Berist til nefndarsviðs Alþingis,

Reykjavíkurborg hefur borist til umsagnar frumvarp til laga um landgræðslu (406. mál 146. löggjafarþings 2016-2017). Umhverfis- og skipulagssviði Reykjavíkur barst frumvarpið til umsagnar.

Almennar athugasemdir

Því er fagnað að frumvarp að nýjum lögum um landgræðslu sé komið fram enda löngu tímabært að endurskoða núgildandi lög. Í frumvarpinu eru lögð fram metnaðarfull markmið um að stuðla að vernd og sjálfbærri nýtingu lands og að gróður- og jarðvegseyðing verði stöðvuð eftir mesta megni og áhersla er lögð á að tryggja þau miklu verðmæti sem felast í gróður- og jarðvegsauðlindum. Þessi nálgun í frumvarpinu er til fyrirmyndar og gríðarleg tækifæri felast í landgræðslu og sjálfbærri landnýtingu með tilliti til bæði samfélagslegra og umhverfissjónarmiða m.a. fyrir kolefnisbindingu, aukin tækifæri til ræktunar og bætt umhverfisgæði fyrir líffræðilega fjölbreytni á landsvísu. En óneitanlega er mikið verk óunnið á þessu sviði t.d. við að bæði meta og kanna ástand og gæði lands, skilgreina viðmið og reglur og tryggja eftirfylgni sem og stuðla að landgræðslu þar sem þörf er á og rannsaka árangur og áhrif vistheimtar. Mörg dæmi eru um vel heppnuð landgræðsluverkefni en þeim þyrfti sannarlega að fjölga og fjölbreytni þeirra mætti vera meira t.d. ætti áhersla á aukna endurheimt votlenda að vera lykilþáttur í landgræðslu.

Mikil ábyrgð og mörg verkefni eru lögð í hendur Landgræðslunnar en ábyrgð landeigenda er ekki minni þ.m.t. sveitarfélaga og ljóst að samstarf og miðlun upplýsinga milli aðila þarf að vera öflugt á öllum stigum. Afar brýnt er að fjármagn og mannauður verði til staðar til að mögulegt sé að uppfylla þær kröfur sem í lagaákvæðum frumvarpsins felast.

Athugasemdir við einstakar greinar

Í 6. grein um landgræðsluáætlun segir í fyrstu málsgrein að „[horfa skuli] til þess að nýta betur fjármagn og mannafla og samþætta áætlunina við aðrar áætlanir ríkis og sveitarfélaga...“. Landgræðsluáform sveitarfélaga geta verið af bæði stórum og smáum skala og tengjast fjölmörgum verkefnum allt frá skólaverkefnum til viðamikilla uppgræðsluverkefna. Slík áform eru ekki alltaf inni í skipulagsáætlunum, heldur annars konar áætlunum. Í aðgerðaáætlun Reykjavíkurborgar í loftslagsmálum er t.d.. rætt um endurheimt votlendis sem mikilvæga mótvægisáðgerð gegn losun gróðurhúsalofttegunda. Mikilvægt er að við vinnu landgræðsluáætlunar sé leitað á beinan hátt til sveitarfélaga til að tryggja að upplýsingar um slík verkefni komist til skila til að hægt sé að kanna samþættingarmöguleika.

7. grein er um svæðisáætlanir um landgræðslu en áætlað er að vinna þær fyrir hvern landshluta. Ekki er skilgreint hverjir landshlutarnir eru en að mati Reykjavíkurborgar væri eðlilegt að Höfuðborgarsvæðið verði einn landshluti. Þótt Höfuðborgarsvæðið sé ekki víðfemt eru svæði utan byggðar þar sem bæði þörf og tækifæri til landgræðslu eru mikil. Annar möguleiki væri að Höfuðborgarsvæðið og Reykjanes tilheyrðu sömu svæðisáætlun, þar sem stór friðlýst svæði eins og Reykjanesfólkvangur eru í sameiginlegri forsjá sveitarfélaga á Suðvesturhorninu.

Í 11. grein um leiðbeiningar og viðmið um sjálfbæra landnýtingu eru allmörg atriði tilgreind þar sem útbúa þarf viðmið. Ljóst er að tryggja þarf vandlega samþættingu við aðra löggjöf sem varðar þessi

atriði þ.a. engin óvissa sé um túlkun eða meðferð viðmiðana þegar sjálfbær landnýting er metin. Þetta á t.d. við um náttúruverndarlög en einnig lög um mat á umhverfisáhrifum framkvæmda, lög um búfjárhald, afréttamálefni, lífræna landbúnaðarframleiðslu, skógrækt o.fl.

Í 12. grein um ósjálfbæra landnýtingu og landbótaáætlun segir í þriðju málsgrein að „Megi rekja ósjálfbæra landnýtingu til ágangs vegna lausagöngu búfjár skal [Landgræðslan] óska eftir því við 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“. Tryggja þarf í reglugerð fyrirkomulag við þetta lagaákvæði þ.a. hlutverk og ábyrgð sveitarstjórnar sé skýrt og er því afar mikilvægt að fylgt sé eftir samráði við sveitarstjórn í aðdraganda og vinnu við landbótaáætlun eins og greint er frá í fyrstu málsgrein greinarinnar.

13. grein um framkvæmdir sem hafa áhrif á gróður og jarðveg hefur tekið miklum breytingum frá fyrri drögum en þar var áður krafist þess að Landgræðslan yrði umsagnaraðili í öllum tilfellum þar sem framkvæmdaleyfi væru veitt vegna framkvæmda sem hafa áhrif á gróður og jarðveg. Samband Íslenskra Sveitarfélaga gerði athugasemdir við þetta og taldi það leiða til umtalsverðrar aukningar á flækjustigi fyrir stjórnslu skipulags og leyfisveitinga enda mikill meirihluti framkvæmda sem hafa einhver áhrif á gróður og jarðveg, sér í lagi í dreifbýli. Umhverfis- og skipulagssvið Reykjavíkur fagnar þessari breytingu á greininni enda sammála þeim athugasemdum sem SÍS gerði við fyrri drögin. Að því sögðu er greinin í núverandi formi lítið annað en vinsamleg ábending um að fara varlega við framkvæmdir. Æskilegt væri að vægi greinarinnar yrði aukið með því að vísað væri í hana í viðeigandi löggjöfum og reglugerðum eins og við á t.d. reglugerð nr. 772/2012 um framkvæmdaleyfi og lögum um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000. Huga ætti að þessu þegar horft er til nauðsynlegra breytinga á annarri löggjöf vegna þessara laga.

f.h. umhverfis- og skipulagssviðs Reykjavíkur,

Snorri Sigurðsson, verkefnastjóri, skrifstofu umhverfisgæða.

Frumvarp til laga

um landgræðslu.

Frá umhverfis- og auðlindaráðherra.

I. KAFLI

Markmið og orðskýringar.

1. gr.

Markmið.

Markmið laga þessara er að vernda, endurheimta og bæta þær auðlindir þjóðarinnar sem fólgnar eru í gróðri og jarðvegi og 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:

- nýting lands taki mið af ástandi þess og tryggi viðgang og virkni vistkerfa,
- stöðva eyðingu jarðvegs og gróðurs,
- komast hjá spjöllum á gróðri og jarðvegi,
- hver sá sem veldur spjöllum á gróður- og jarðvegsauðlindinni bæti fyrir það tjón,
- nýting lands verndi líffræðilega fjölbreytni og orku- og næringarforða og nauðsynlega jarðvegseiginleika fyrir virkni vistkerfisins,
- auka þátttöku almennings og hagsmunaaðila í stefnumótun og aðgerðum sem varðar gróður- og jarðvegsvernd,
- auka þekkingu á mikilvægi jarðvegs og gróðurs og sjálfbærrar nýtingar lands.

3. gr.

Markmið um endurheimt og uppbyggingu vistkerfa á landi.

Til að efla vistkerfi landsins skal stefnt að því að:

- byggja upp og endurheimta röskuð vistkerfi landsins og líffræðilega fjölbreytni þeirra,
- auka viðnámsþrótt og þanþol vistkerfa gagnvart náttúrulegum áföllum og náttúruvá,
- auka kolefnisbindingu með endurheimt vistkerfa,
- virkja almenning og hagsmunaaðila til þátttöku í endurheimt og uppbyggingu vistkerfa.

4. gr.

Orðskýringar.

Merking eftirfarandi orða í lögum þessum er sem hér segir:

- Ástand lands:* Eiginleikar og samsetning gróðurs og jarðvegs í vistkerfi viðkomandi land-svæðis, í samanburði við það sem telja má eðlilegt miðað við náttúrulegar aðstæður.

- b. *Endurheimt vistkerfa*: Það ferli að koma vistkerfum, vistkerfisferlum og eiginleikum vistkerfa sem hafa verið skertir, þar á meðal vistkerfapjónustu, í fyrra horf.
- c. *Jarðvegsrof*: Losun, flutningur og setmyndun yfirborðsefna af völdum rofs, t.d. vindrofs, vatnsrofs, skriðufalla og yfirborðshreyfingar af völdum ísnála og holklaka.
- d. *Jarðvegur*: Hluti lífheimsins undir yfirborði jarðar þar sem efnabreytingar mynda moldar efni. 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 á ástandi lands og í landnýtingu.
- f. *Landbrot*: Jarðvegsrof og gróðureyðing sem stafar af ágangi vatna.
- g. *Landgræðsla*: Samheiti yfir alla starfsemi og aðgerðir til að vernda og bæta gróður og jarðveg með ákveðin markmið að leiðarljósi.
- h. *Landgræðslusvæði*: Land sem Landgræðslan hefur umsjón með, hvort heldur sem er í eigu hins opinbera eða einkaaðila.
- i. *Varnarmannvirkir*: Varnargarðar og bakkavarnir.
- j. *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 tilheyra kerfinu, svo sem loft, vatn, jarðveg og sólarljós.
- k. *Vistkerfapjónusta*: Ábati sem menn njóta af vistkerfum náttúrunnar, svo sem fæða, vatn, útivist og útsýni.

II. KAFLI

Stjórn landgræðslumála og áætlanir.

5. gr.

Stjórn landgræðslumála.

Ráðherra fer með yfirstjórn landgræðslumála samkvæmt lögum þessum.

Ríkið starfrækir stofnun sem nefnist Landgræðslan. Hlutverk stofnunarinnar er að hafa eftirlit með framkvæmd laga þessara og annast daglega stjórnsýslu á því sviði sem lögin ná til. Önnur helstu verkefni Landgræðslunnar eru:

- a. að leiðbeina um vernd, endurheimt og sjálfbæra nýtingu lands,
- b. að hvetja til þátttöku í landgræðslu,
- c. að vinna að þróun landgræðslu, m.a. með því að stunda rannsóknir og þróunarstarf,
- d. að afla upplýsinga um landnýtingu og ástand lands og miðla þeim,
- e. að hafa yfirsýn yfir og eftirlit með áætlunum og framkvæmdum í landgræðslu í landinu,
- f. að hafa umsjón með landgræðslusvæðum.

Ráðherra skipar forstöðumann Landgræðslunnar, landgræðslustjóra, til fimm ára í senn. Skal hann hafa háskólagráðu á málefna sviði stofnunarinnar. Landgræðslustjóri ber ábyrgð á stjórn, rekstri og starfsskipulagi Landgræðslunnar og ræður annað starfsfólk hennar.

Ráðherra er heimilt með reglugerð að kveða nánar á um starfsemi Landgræðslunnar.

6. gr.

Landgræðsluáætlun.

Ráðherra leggur á fimm ára fresti fyrir Alþingi tillögu til þingsályktunar um landgræðsluáætlun til tíu ára í senn. Landgræðsluáætlun skal kveða á um framtíðarsýn og stefnu stjórnvalda í landgræðslu. Í áætluninni skal gera grein fyrir markmiðum stjórnvalda um hvernig nýting lands styður best við atvinnu og byggðir í landinu, hvernig gæði lands eru best varðveitt og hvernig efla megi og endurheimta vistkerfi sem skert hafa verið og koma með tillögur um breytingar á nýtingu lands, t.d. friðun fyrir tiltekinni nýtingu þar sem það á við. Jafnframt skal horft

til þess að nýta betur fjármagn og mannafla og samþætta áætlunina við aðrar áætlanir ríkis og sveitarfélaga sem og alþjóðlegar skuldbindingar.

Ráðherra skipar fimm manna verkefnisstjórn sem hefur yfirumsjón með landgræðsluáætluninni. Einn fulltrúi er tilnefndur af Sambandi íslenskra sveitarfélaga og þrír án tilnefningar og skulu a.m.k. tveir þeirra hafa fagþekkingu á málefna sviði laganna. Landgræðslustjóri skal vera formaður verkefnisstjórnar.

Við gerð landgræðsluáætlunar skal verkefnisstjórn leita samráðs og umsagna frá almenningi, félagasamtökum, sveitarfélögum, öðrum stjórnvöldum og öðrum hagsmunaaðilum. Frestur til að skila inn umsögnum skal vera að lágmarki sex vikur.

7. gr.

Svæðisáætlanir um landgræðslu.

Landgræðslan skal í samráði við hlutaðeigandi sveitarfélög og aðra hagsmunaaðila vinna svæðisáætlun fyrir hvern landshluta á grunni landgræðsluáætlunar. Í svæðisáætlun skal tilgreina landgræðslusvæði, sbr. 10. gr., og hvernig best er unnið að þeim markmiðum sem fram koma í landgræðsluáætlun að teknu tilliti til skipulagsáætlana og náttúruverndar. Landgræðslan skal kynna drög að svæðisáætlun opinberlega og óska eftir umsögnum. Stofnunin skal í kjölfarið birta svæðisáætlun og skal hún endurskoðuð eigi sjaldnar en á fimm ára fresti.

III. KAFLI

Stuðningur við landgræðslu.

8. gr.

Stuðningur við landgræðslu.

Landgræðslunni er heimilt að hvetja til og styðja verkefni á vegum einstaklinga, félagasamtaka, sveitarfélaga, fyrirtækja eða annarra í samræmi við markmið laga þessara.

Auglýsa skal á opinberum vettvangi eftir umsóknum um hvers kyns stuðning við landgræðslu. Í auglýsingunni skal koma fram hvaða reglur gilda um meðferð umsókna og til hvaða skilyrða verði litið við ákvörðun um styrk eða annað framlag.

Gera skal skriflega samninga um samstarfsverkefni skv. 1. mgr. 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.

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

IV. KAFLI

Sjálfbær landnýting.

9. gr.

Sjálfbær landnýting.

Nýting lands skal byggjast á viðmiðum um sjálfbærni, sbr. 11. gr., þannig að ekki sé gengið á auðlindir þess og jafnframt að viðgangur og virkni vistkerfis haldist. Þá skal nýting lands ávallt miða við að röskuð vistkerfi fái tækifæri til endurnýjunar og komist í eðlilegt horf miðað við þau náttúrulegu skilyrði sem eru til staðar.

10. gr.

Mat á nýtingu og ástandi lands.

Landgræðslan leggur mat á hvers konar landnýting samræmist markmiðum laga þessara. Í þeim tilgangi skal stofnunin meta ástand lands, árangur af gróður- og jarðvegsvernd og eflingu

og endurheimt vistkerfa. Þessar upplýsingar skal stofnunin birta og gera aðgengilegar. Ráðherra er heimilt með reglugerð að kveða nánar á um framkvæmd þessarar greinar.

Umráðamönnum lands er skylt að heimila för um landareign vegna mats á nýtingu og ástandi lands skv. 1. mgr. enda valdi það ekki til ónæði eða tjóni fyrir landeiganda.

11. gr.

Leiðbeiningar og viðmið um sjálfbæra landnýtingu.

Ráðherra skal setja reglugerð með það að markmiði að tryggja sjálfbæra landnýtingu með leiðbeiningum og viðmiðum þar að lútandi, m.a. varðandi beit búfjár, umferð gangandi fólks og vélknúinna ökutækja, framkvæmdir og akuryrkju. Landgræðslan gerir tillögur að slíkum leiðbeiningum og viðmiðum að höfðu samráði við hlutaðeigandi stofnanir, sveitarfélög og hagsmunaaðila eftir því sem við á hverju sinni. Ráðherra birtir opinberlega drög að leiðbeiningum og viðmiðum og skal frestur til að skila athugasemdum vera að lágmarki fjórar vikur.

12. gr.

Ósjálfbær landnýting og landbótaáætlun.

Leiði eftirlit Landgræðslunnar með ástandi lands, eða sveitarstjórnar, samkvæmt lögum um afréttamálefni og fjallskil o.fl., í ljós að nýting þess samrýmist ekki lögum þessum eða viðmiðum um sjálfbæra landnýtingu skv. 11. gr. skal Landgræðslan leiðbeinaeiganda eða réttthafa lands um gerð landbótaáætlunar í samráði við hlutaðeigandi sveitarstjórn.

Telji Landgræðslan að eigandi eða réttthafi 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 afréttamálefni, 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. 24. gr.

Megi rekja ósjálfbæra landnýtingu til ágangs vegna lausagöngu búfjár skal stofnunin óska eftir því við 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.

Ráðherra setur í reglugerð nánari ákveði um gerð landbótaáætlunar, þ.m.t. um efni hennar.

13. gr.

Framkvæmdir sem hafa áhrif á gróður og jarðveg.

Við hvers kyns leyfisskyldar framkvæmdir sem geta haft áhrif á gróður og jarðveg skal sýna sérstaka aðgát til að lágmarka rask og leitast við að endurheimta röskuð vistkerfi sem næst þeim stað sem hugsanleg eyðing verður á.

Við ákvörðun um framkvæmdir skv. 1. mgr. skal líta til markmiðsákvæða laga þessara og 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.

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

V. KAFLI

Vernd, endurheimt og efling vistkerfa.

14. gr.

Stöðvun eyðingar og endurheimt vistkerfa.

Landgræðslan skal vinna að því að draga úr eða stöðva eyðingu gróðurs og jarðvegs. Stofnunin skal jafnframt stuðla að endurheimt vistkerfa. Markmið og áherslur endurheimtar og eflingar vistkerfa samkvæmt þessari grein skal skilgreina í landgræðsluáætlun, sbr. 6. gr.

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

VI. KAFLI

Varnir gegn landbroti.

15. 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 verðmætis þess lands eða mannvirkis sem landbrotið ógnar. Ræktað land, mannvirki og gróðurlendi skulu njóta forgangs við röðun verkefna sem og verkefni er varða almannaheill.

16. 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.

17. 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 lax- 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.

18. gr.

Framkvæmdir við varnarmannvirki.

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.

19. gr.

Kostnaður við varnarmannvirki.

Landgræðslunni er heimilt að styrkja, að hluta til eða öllu leyti, framkvæmdir við varnarmannvirki sem ætlað er að vernda land í eigu einkaaðila eða hins opinbera eða mannvirki 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 miðlunar-lóna 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.

20. gr.

Umsjón landgræðslusvæða.

Við umsjón landgræðslusvæða skal eftirfarandi haft að leiðarljósi:

- a. vernd og endurheimt vistkerfa,
- b. vettvangur fræðslu og rannsókna og
- c. 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.

21. gr.

Afhending landgræðslusvæða.

Þegar landgræðslusvæði, sem Landgræðslan hefur umsjón með samkvæmt samkomulagi við landeiganda, er í það góðu ástandi að mati Landgræðslunnar að ekki er þörf á frekari aðgerðum af hálfu stofnunarinnar skal umsjón þess aftur falin landeiganda.

Landgræðslan skal við afhendingu landgræðslusvæðis setja reglur um meðferð þess sem miða við sjálfbæra nýtingu þess, sbr. 11. gr. Reglum þessum skal þinglýst á viðkomandi land-svæði. Að öðru leyti gilda almenn ákvæði laga þessara um meðferð og nýtingu slíkra svæða.

Landgræðslunni er heimilt að gera samning um stuðning við frekari landgræðsluverkefni á hinu afhenta landgræðslusvæði, sbr. 8. gr., óski landeigandi eftir því.

22. gr.

Sala á uppgræddu landi í eigu ríkisins og forkaupsréttur.

Hafi land verið tekið eignarnámi til uppgræðslu eða landi verið afsalað til Landgræðslu ríkisins til uppgræðslu eða til að verjast sandágangi hefur sá sem landið 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 skuli ávallt vera sjálfbær. 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.

23. gr.

Gjaldtaka.

Landgræðslunni er heimilt að innheimta gjöld til að standa straum af kostnaði vegna uppbyggingar, viðhalds og reksturs þjónustu sem veitt er innan þeirra svæða sem hún hefur umsjón með. Gjaldið skal vera í samræmi við gjaldskrá sem ráðherra setur í reglugerð.

24. gr.

Þvingunarúrræði.

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

25. gr.

Stjórnvaldssektir.

Landgræðslan getur lagt stjórnvaldssektir á einstakling eða lögaðila sem brýtur gegn ákvæði 12. gr. Slíkar sektir geta numið allt að 1.000.000 kr.

26. gr.

Eignarnám.

Ráðherra er heimilt 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.

Gildistaka.

Lög þessi öðlast þegar gildi. Jafnframt falla úr gildi lög um landgræðslu, nr. 17/1965, og lög um varnir gegn landbroti, nr. 91/2002.

28. gr.

Breyting á öðrum lögum.

Við gildistöku laga þessara verða eftirfarandi breytingar á öðrum lögum:

1. *Jarðalög, nr. 81/2004, með síðari breytingum:* 36. gr. a og 2. mgr. 37. gr. laganna falla brott.
2. *Lög um afréttamálefni, fjallskil o.fl., nr. 6/1986, með síðari breytingum:*
 - a. 2. málsl. 19. gr. laganna orðast svo: Telji einhver þessara aðila þess þörf, skal ákvörðuð ítala.
 - b. 22. gr. laganna orðast svo:
Ítala skal svo ákvörðuð að landnýting sé sjálfbær og að hún samræmist leiðbeiningum og viðmiðum um sjálfbæra landnýtingu, sbr. 11. gr. laga um landgræðslu. Ítala getur falið í sér ákvörðun um stjórn beitarnýtingar og aðgerðir í samræmi við 16. gr. eða friðun lands fyrir beit. Reglubundið skal vakta land þar sem ítala hefur verið ákvörðuð með tilliti til ástands jarðvegs og gróðurs og skal ítala endurskoðuð í ljósi niðurstaðna vöktunar ef þörf þykir.
3. *Búvörulög, nr. 99/1993, með síðari breytingum:* Á eftir orðunum „sjálfbæra landnýtingu“ í 1. mgr. 41. gr. laganna kemur: sbr. 11. gr. laga um landgræðslu.
4. *Lög um náttúruvernd, nr. 60/2013, með síðari breytingum:* Á eftir orðunum „hlutaðeigandi sveitarfélags“ í 1. málsl. 25. gr. og 1. málsl. 25. gr. a laganna kemur: Landgræðslunnar.

*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 verið í 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 en ferðamönnum hefur aftur á móti fjölgað með tilheyrandi ágangi á gróðurauðlindina. Mikilvægt er að ný landgræðslulög taki mið af þeim samfélagslegu breytingum sem orðið hafa síðustu fimmtíu ár.

Hinn 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 Fjóra Sigurðardóttir, lögfræðingur í umhverfisráðuneyti, og Jón Geir Pétursson, sérfræðingur í umhverfisráðuneyti. Andrésí Arnalds, fagmálastjóri Landgræðslu ríkisins, var falið að starfa með nefndinni.

Efni frumvarps þessa byggist 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 að 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 í *Grágás*.

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 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 núgildandi laga. Áhersla á ráðgjafar- og rannsóknarhlutverk stofnunarinnar hefur aukist og samhliða því kynning og fræðsla til almennings, skóla og ýmissa samtaka. Uppgræðsluverkefni hafa að miklum hluta verið færð til bænda, verktaka og landeigenda og byggist 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 á alþjóðavísu. Nýjar áherslur og viðmið endurspeglast meðal annars í stefnumótun íslenskra stjórnvalda um framkvæmd alþjóðasamninga og íslenskra laga er varða landgræðslustarf. Mikilvægt er að slíkar leiðsagnar gæti einnig í lögum um landgræðslu.

Ákvæði núgildandi laga varðandi gróðurvernd á láglendi 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 áðgerðir sem þó hefur verið gripið til á því sviði hafa verið háðar vilja og áhuga hlutaðeigandi framkvæmdaraðila. Að auki eru engin ákvæði í lögum um vöktun þess 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 nágildandi 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 upplásturssvæða með samningum. Samningagerðin um tímabundið forræði Landgræðslunnar yfir illa fögnu 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 álági á viðkomandi beitaland. 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, geta 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. Þar getur lítil beit haft mjög slæm áhrif. 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 beitalanda þar sem notuð eru fyrirframákveðin viðmið og gripið inn í ef beitalöndin uppfylla þau ekki. Nauðsynlegt er að þróa nýjar aðferðir eða aðlaga aðferðir sem notaðar hafa verið í öðrum löndum til að nota við ákvarðanir 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 snúast 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 nytsemi vistkerfa. Eftir því sem ástand vistkerfa er betra má að öðru jöfnu gera ráð fyrir að möguleikar samfélagsins til að nýta sér þau til arðs og ánægju batni. Hér á landi er ástand lands víða afar slæmt og er stór hluti þurrlendisvistkerfa alvarlega raskaður. Ástæður þessarar miklu landhnignunar eru margar, en þó fyrst og fremst samspil ofnýtingar lands við áhrif óblíðra veðurafla 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 lögin 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 vistkerfa landsins og auknum viðnámsþrótti og þanþoli vistkerfa gagnvart náttúruvá. Jafnframt þurfa lögin að stuðla að því að almenningur og haghafar taki þátt í að vernda og endurreisa landkosti.

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 þátttöku almennings og haghafa mögulega 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 núgildandi 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.

Verði frumvarpið samþykkt munu lögin móta tæki til stefnumótunar fyrir viðfangsefnið landgræðslu með því að kveða á um gerð landgræðsluáætlunar sem fær umfjöllun á Alþingi. 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 hafa verið skert. Að sama skapi er lagt til að unnar verði svæðisáætlanir sem draga fram sérstöðu og áherslur eftir t.d. landshlutum.

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

Ítarleg ákvæði eru 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 er um hlutverk ríkisins við umsjón lands vegna landgræðslu, annars vegar lands í eigu ríkisins og hins vegar lands 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 er gert ráð fyrir að dregið verði úr þessu umsjónarhlutverki ríkisins á einkalandi.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Eignarréttur er friðhelgur samkvæmt 72. gr. Stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands. Ákvæði frumvarpsins 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 en eingöngu viðkomandi landeiganda eða rétthafa lands. Ákvæði þessa frumvarps hindra ekki að eigandi geti nýtt sér landið, eingöngu er gerð 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 landhnignunar sem orðið hefur hér á landi skiptir þessi samningur miklu máli því að 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 til að mynda á um að fyrir árið 2030 eigi að græða upp að minnsta kosti jafnmikið land og eyðist á hverju ári, einhvers konar landhnignunarhlutleysi (e. *land degradation neutrality, LDN*). Þetta er metnaðarfullt markmið því að gríðarleg vandamál eru tengd landhnignun á heimsvísu, árlega eyðast um 12 milljón hektarar lands. Samþykkt var á þinginu að hver og ein þjóð gati, 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 á landi 1994. Markmið samningsins er að halda styrk gróðurhúsalofttegunda innan hættumarka svo að áhrif manna á loftslag jarðar verði sem minnst. Kyoto-bókunin við samninginn felur í sér lagalega skuldbindingu 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 leiðunum 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. Bindingu kolefnis með landgræðslu, skógrækt og endurheimt votlendis er 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 felast 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 Ramsar-samningnum 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 að votlendissvæði glatist og gera þjóðaráætlun um endurreisn þeirra. Landgræðslustarfið stuðlar í senn að vatnsmiðlun, 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 fót nefn til að gera tillögur að inn-taki nýrra laga um skógrækt. Nefndin sendi út bréf til samráðsaðila með ósk um álit eða ábendingar. Bárust nefndinni margar athugasemdir og ábendingar og átti í kjölfarið fundi með helstu hagsmunaaðilum. Einnig var efnt til opinna málstofu í fundarsal Þjóðminjasafnsins í Reykjavík 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 sátu auk fulltrúa ráðuneytisins tveir fulltrúar úr fyrrgreindri 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.

Drög að frumvarpi til laga um landgræðslu voru auglýst á vef umhverfis- og auðlindaráðuneytisins og gefinn var kostur á að senda inn umsögn og athugasemdir við efni þess. Alls bárust ráðuneytinu fimmtán umsagnir og tók frumvarpið nokkrum breytingum í ljósi þeirra.

Landvernd, Landssamtök sauðfjárbænda, dr. Ólafur Arnalds jarðvegsfræðingur og Sveinn Runólfsson, fyrrverandi landgræðslustjóri, komu með ýmsar ábendingar er snúa að markmiðsákvæðum laganna. Ákvæðunum var breytt í ljósi þeirra athugasemda og var meðal annars bætt við markmiði er snýr að bindingu kolefnis í ljósi loftslagsbreytinga og auknu viðnámsþrótti vistkerfa gagnvart náttúrulegum áföllum.

Ábendingar um orðskýringar komu frá nokkrum aðilum, meðal annars varðandi skilgreiningar hugtakanna *endurheimt vistkerfa*, *landbótaáætlanir* og *nyttjaland*. Var skilgreiningunum breytt í kjölfarið auk þess sem bætt var við skilgreiningu á hugtakinu *þjónusta vistkerfa*.

Í samræmi við ábendingar Landverndar voru ítarlegri ákvæði um hlutverk Landgræðslunnar sett fram þannig að samræmi væri á milli frumvarps þessa og frumvarps til laga um skóga og skógrækt.

Skipan verkefnisstjórnar landgræðsluáætlunar var útfærð nánar í ljósi athugasemda Sambands íslenskra sveitarfélaga og til samræmis við frumvarp til laga um skóga og skógrækt.

Landgræðslan benti á nauðsyn þess að för um landareignir vegna mats á ástandi og nýtingu lands yrði heimiluð. Var ákvæði þar að lútandi bætt við 10. gr. frumvarpsins, þ.e. að umráðamönnum lands yrði skylt að heimila för um landareign vegna slíkt mats.

Landssamtök sauðfjárbænda og atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið bentu á samspil ákvæða um landbótaáætlun í frumvarpinu og ákvæða í reglugerð um gæðastýrða sauðfjárframleiðslu sem eru um landbótaáætlanir. Að mati þeirra er mikilvægt að ekki sé um tvöfalt kerfi að ræða, þ.e. að þeir sem nú þegar hafa samþykktu landbótaáætlun þurfi ekki að vinna aðra slíka í ljósi 12. gr. frumvarps þessa. Ráðuneytið telur að setning viðmiða samkvæmt frumvarpinu samræmist vel þeim forsendum sem fram koma í reglugerð um gæðastýrða sauðfjárframleiðslu. Sé til staðar landbótaáætlun sem uppfyllir viðmið 11. gr. frumvarps þessa telur ráðuneytið ekki þörf á gerð annarrar slíkrar áætlunar.

Ábendingar bárust um að mikilvægt væri að frumvarpið gerði kleift að koma í veg fyrir nýtingu lands sem er í mjög slæmu ástandi. Ráðuneytið tekur undir þær ábendingar en í 12. gr. er ákvæði þar að lútandi sem er breyting frá gildandi löggjöf um landgræðslu. Því tengdu eru gerðar breytingar á ákvæðum laga um afréttamálefni, fjallskil o.fl. er varða ítölu. Eins var bent á mikilvægi þess að til staðar væru ákvæði er heimila Landgræðslunni að vinna að stöðvun eyðingar þar sem hraðfara jarðvegsrof, svo sem sandfok, á sér stað sem ógnar eða veldur tjóni á mannvirkjum. Slíkt ákvæði er í 14. gr. frumvarpsins.

Skógræktin benti á nauðsyn þess í umsögn sinni að koma upp kjarri eða skógi á landgræðslusvæðum. Ráðuneytið telur að slíkt sé í fullkomnu samræmi við markmiðsákvæði frumvarpsins þar sem meðal annars er vísað til þess að auka viðnámsþrótt vistkerfa og markmið um endurheimt raskaðra vistkerfa.

Ábendingar bárust frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga um 13. gr., um framkvæmdir sem hafa áhrif á gróður og jarðveg, þess efnis að hún mundi hugsanlega auka flækjustig í stjórnsýslunni og hafa í för með sér lengri málsmeðferð í skipulagsmálum. Ákvæðinu var breytt í ljósi

umsagnarinnar á þann veg að nú er um að ræða almennt ákvæði er varðar leyfisskyldar framkvæmdir sem geta haft áhrif á gróður og jarðveg.

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 rétthafa lands sem nýta land með einhverjum hætti. Í frumvarpinu er gert sú krafa að öll landnýting verði sjálfbær og gert er ráð fyrir sett verði viðmið og leiðbeiningar útbúnaðar um hvað teljist sjálfbær nýting miðað við mismunandi nýtingu, svo sem búfjárbætt, 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 verður viðameiri 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 landsvísu 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 þeim að nafni stofnunarinnar er breytt úr Landgræðslu ríkisins í Landgræðsluna.

Ný verkefni Landgræðslunnar vegna frumvarpsins sem hafa kostnaðaráhrif eru einkum ákvæði um svæðisáætlanir sem unnar verða á fimm ára fresti ásamt því að stofnunin skal leggja mat á nýtingu og ástand lands. Stofnunin er nú þegar að vinna að eða hefur unnið að þessum verkefnum að hluta og með breyttri forgangsörðun mun kostnaður vegna framangreindra nýrra verkefna rúmast innan fjárheimilda. Leggja skal fram á fimm ára fresti tillögu til þingsályktunar um landgræðsluáætlun til tíu ára og skal ráðherra skipa verkefnisstjórn sem hefur yfirumsjón með verkefninu. Kostnaður vegna þessa er mismikill eftir árum og líklegast mestur við gerð fyrstu áætlunarinnar og rúmast innan fjárheimilda ráðuneytisins.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í ákvæðinu eru meginmarkmið frumvarpsins 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 eins og kveðið er á um í 9. 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 komist í eðlilegt horf 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 en áður hefur verið lögfest. Ákvæðið tekur m.a. mið af þeim meginreglum að fyrst sé leit að leiða til þess að komast hjá spjöllum á gróðri og jarðvegi en sé þess ekki kostur verði bætt fyrir slík spjöll og sá er þeim veldur sé ábyrgur fyrir greiðslu kostnaðar vegna þess, m.a. með vísan til 11. gr. náttúruverndarlaga. Einnig dregur ákvæðið fram mikilvægi þess að almenningur taki þátt í landgræðslustarfi sem er markvissasta leiðin til að landgræðsla beri árangur.

Um 3. gr.

Í ákvæðinu er að finna ítarlegri markmiðssetningu en áður hefur verið lögfest um að unnið verði að því að byggja upp gróður- og jarðvegsauðlindir í staðinn fyrir þær sem hafa glatast hér á landi, þ.e. með endurheimt og uppbyggingu vistkerfa á landi með aðkomu sem flestra.

Um 4. gr.

Núgildandi 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 þeim í fyrra horf.

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. Í frumvarpi þessu á landbótaáætlun við um meira en bara sauðfjárrækt, þ.e. hún á við um alla landnýtingu.

Landbrot er skilgreint í 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 starfsemi 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 eru ýmist í eigu hins opinbera eða einkaaðila.

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 eru hins vegar landfylling við ár- eða vatnsbakka úr grjóti, mól eða lífrænum efnum og liggur meðfram bakk anum, 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 og er að finna þar.

Vistkerfahjónusta er hér skilgreind sem ábati sem menn njóta af vistkerfum náttúrunnar, svo sem fæða, vatn, útivist og útsýni. Ekki er um tæmandi talningu að ræða.

Um 5. 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 6. gr.

Ákvæðið er um landgræðsluáætlun sem er nýmæli. 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 betri nýtingu 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. 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 og einnig þarf hún að taka mið af landskipulagsstefnu.

Landsáætlun er unnin af verkefnisstjórn sem í sitja fimm fulltrúar. Formaður verkefnisstjórnar er landgræðslustjóri og er gert ráð fyrir ríki að komu Landgræðslunnar við gerð áætlunarinnar. Einn fulltrúi er tilnefndur af Sambandi íslenskra sveitarfélaga vegna tengingar við skipulagsvinnu sveitarfélaga. Þrír fulltrúar eru svo skipaðir án tilnefningar, en tekið er fram að a.m.k. tveir þeirra skuli hafa fagþekkingu á málefnasviði laganna. Er þá sérstaklega verið að vísa til þeirra atriða er fram koma í markmiðsákvæðum laganna.

Um 7. gr.

Í greininni er kveðið á um svæðisáætlanir um landgræðslu, en um er að ræða áætlanir sem útfæra landgræðsluáætlun nánar í hverjum landshluta fyrir sig. Hugtakið landshluti er hins vegar ekki skilgreindur sérstaklega en mismunandi getur verið eftir landshlutum yfir hversu stórt svæði áætlunin tekur. Er því um matskennda ákvörðun að ræða hverju sinni. Gert er ráð fyrir að Landgræðslan vinni svæðisáætlanirnar í samráði við hlutaðeigandi sveitarfélög, enda liggur skipulagsvaldið heima í héraði.

Um 8. gr.

Í ákvæðinu er Landgræðslunni heimilað að styðja landgræðsluverkefni annarra í samræmi við markmið laganna. Mikilvægt er að slík heimild sé fyrir hendi. Undir þetta ákvæði falla verkefni eins og *Bændur græða landið* og Landbótasjóður Landgræðslunnar þar sem bændur, aðrir landeigendur og fleiri fá stuðning til landgræðslustarfa. Gert er ráð fyrir að ráðherra staðfesti nánar með reglugerð í hverju stuðningurinn felst.

Um 9. gr.

Sjálfbær landnýting er grundvallaratriði laga um landgræðslu. Annars vegar til að tryggja að nýting auðlinda í landinu leiði ekki til þess að þær rýrni og hins vegar til að vistkerfi sem hefur verið raskað á hinum ýmsu tímum í sögu landsins fái tækifæri til endurnýjunar og komist í eðlilegt horf miðað við þau skilyrði sem eru til staðar, svo sem hvað varðar veðurfar og jarðveg. Ákvæðinu er því ætlað að skera úr um hvort nýta skuli vistkerfi sem eru í mjög slæmu ástandi og tryggja bata þar sem ástandi hefur hrakað.

Um 10. gr.

Eins og í lögum um landgræðslu er hér gert ráð fyrir eftirlitshlutverki Landgræðslunnar. Í greininni er kveðið á um að kerfisbundið verði 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 11. gr.

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

Um 12. gr.

Telji Landgræðslan að nýting samrýmist ekki lögunum gerir ákvæðið ráð fyrir að stofnunin geti farið fram á og leiðbeint um gerð landbótaáætlunar. Hér er um að ræða úrræði sem er ekki ætlað að vera verulega þyngjandi en leiðir til úrbóta á nýtingu. Komi hins vegar til þess að eigandi eða rétthafi 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 fara fram á takmörkun umferðar, sé um að ræða umferð sem veldur spjöllum á landi, sbr. lög um náttúruvernd. Málum sem þarfnast úrbóta og er ekki sinnt með viðunandi hætti að mati Landgræðslunnar verður því vísað í stjórnsýsluferli sem önnur lög kveða á um. Eftir standa önnur not á landi, svo sem akuryrkja, sem ekki er hægt að vísa í neitt stjórnsýsluferli. 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 13. gr.

Í samræmi við markmiðssetningu 2. gr. er gert ráð fyrir að leitast verði við að koma í veg fyrir og draga úr raski á gróðri og jarðvegi. Ákvæðið gerir þannig ráð fyrir að við ákvörðun um framkvæmdir sem geta haft slíkt rask í för með sér skuli líta til markmiðsákvæða laganna og 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. Þetta getur sem dæmi gilt um rask sem verður á votlendi, verðmætum gróðurleifum eða rask vegna umfangsmikilla framkvæmda. Lagt er til að sett verði í reglugerð viðmið sem leyfisveitandi hafi til hliðsjónar. Þannig geti rask á verðmætum vistkerfum haft í för með sér að endurheimta þurfi mun stærra flatarmál en það sem raskað var.

Um 14. gr.

Ákvæðið snýr að vernd, endurheimt og eflingu vistkerfa. Færa má rök fyrir því að óþarfi sé að hafa sérstakan kafla um eina grein en með því er sérstaklega lögð 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 Landgræðslunni verði heimilað að gera samkomulag við viðkomandi rétthafa lands um aðgerðir, án auglýsingar, sé um að ræða brýn tilvik þar sem hraðfara jarðvegsrof ógnar eða veldur tjóni á landi eða mannvirkjum. Slík tilvik geta komið upp til dæmis í kjölfar eldgosa og flóða í jökulám.

Um 15. gr.

Varnir gegn landbroti eru í sérstökum kafla í frumvarpi þessu. Í fyrstu greinum þessa frumvarps er að finna sambærileg ákvæði og í 1.–3. gr. laga um varnir gegn landbroti, er varða tilgang, skilgreiningar og yfirstjórn.

Ákvæði 15. gr. er efnislega svipað 1. og 2. mgr. 4. gr. laga um varnir gegn landbroti, þó þannig að bætt hefur verið við forgangsverkefnum verkefnum er varða almannaeið. Fellt verður brott 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 18. gr.

Um 16. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringa.

Um 17. gr.

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

Um 18. gr.

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

Um 19. gr.

Ákvæðið heimilar Landgræðslunni að styrkja framkvæmdir við varnarmannvirki sem ætlað er að vernda mannvirki í eigu einkaaðila eða land í eigu einkaaðila eða hins opinbera og skal auglýsa eftir umsóknum um styrki. Gert er ráð fyrir að þetta verði meginfarvegur fyrir verkefni tengd landbroti af völdum fallvatna eins og nú er raunin.

Um 20. gr.

Ákvæðið skerpir á tilgangi og markmiðum þess að Landgræðslan hafi umsjón með landgræðslusvæðum, hvort sem þau eru í eigu hins opinbera eða einkaaðila. Jafnframt er kveðið á um að afmörkun þeirra og að settar verði reglur um meðferð, þ.m.t. umferð og beit.

Um 21. gr.

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

Um 22. gr.

Ákvæði sem þetta hefur ekki áður verið í lögum um landgræðslu. Ákvæði er varðar forkaupsrétt má þó finna í 13. gr. laga um landgræðslu en það ákvæði tekur einungis til lands sem tekið hefur verið eignarnámi og hefur því mjög takmarkað gildi. Ákvæði 22. gr. frumvarpsins hefur hins vegar mun víðtækara gildissvið og tekur til lands sem komist hefur í umsjá Landgræðslu ríkisins á ákveðnum forsendum sem og annars lands en einungis þess sem tekið hefur

verið eignarnámi. Getur verið um að ræða land sem Sandgræðsla Íslands hefur tekið eignarnámi til uppgræðslu á grundvelli 7. gr. laga um landgræðslu, nr. 17/1965, eða eldri laga nr. 18/1941 og 45/1923.

Ákvæði áþekkt því sem finna má í 22. gr. kom nýlega inn í jarðalög nr. 81/2004 með lögum nr. 29/2015, sjá 36. gr. a. Gert er ráð fyrir því að um leið og nýtt ákvæði landgræðslulaga taki gildi falli samtímis úr gildi tilgreint 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 sá sem landið átti áður fái að því forkaupsrétt í stað kaupréttar eins og gert er ráð fyrir í jarðalögum. Hagsmunum almennings getur verið betur borgið á þann hátt að eitthvert land sé ekki selt, jafnvel þótt það sé nægjanlega vel gróið. Með kaupréttarákvæði er ríkið í raun knúið til að selja þótt vera kunni að hagsmunum almennings sé betur borgið á þann hátt að landið sé til frambúðar, eða a.m.k. enn um sinn, í eigu ríkisins. Ákvæði um kauprétt eins og hann er útfærður í núgildandi jarðalögum getur þannig hamlað þróun og áætlunum 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 ákvæði jarðalaga. Þótt 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 landbúnað.

Um 23. gr.

Í ákvæðinu er kveðið á um gjaldtökuheimild Landgræðslunnar. Landgræðslan hefur umsjón með svæðum þar sem finna má vinsæla ferðamannastaði, svo sem Dimmuborgir. Nauðsynlegt er að stofnunin hafi heimildir til að innheimta þjónustugjöld til að standa undir þeim kostnaði sem þjónusta á þessum svæðum hefur í för með sér, svo sem fyrir tjaldsvæði, bílastæði og salerni, en gert er ráð fyrir að fjárhæð gjalda komi fram í reglugerð sem ráðherra setur.

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 12. gr. um ósjálfbæra landnýtingu og landbótaáætlun. Samkvæmt 11. 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 hlutaðeigandi landeiganda eða réttihafa 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 afréttamálefni, fjallskil o.fl. fjalla um notkun afrétta vegna beitar og er því ekki gert ráð fyrir að Landgræðslan grípi til þvingunarúrræða þar samkvæmt lögum um landgræðslu. 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 í þeim tilvikum 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 kæmu til skoðunar ef brotið væri gegn 12. gr. laganna. Eins og fram kemur í athugasemdum við 24. gr.

munu þvingunarúrræði stofnunarinnar eingöngu koma til skoðunar ef þvingunarúrræði annarra laga gilda ekki. Það sama gildir um stjórnvaldssektarákvæðið, þ.e. Landgræðslan mun eingöngu geta gripið til þess ef önnur stjórnvöld hafa ekki forræði á málinu á grundvelli sérлага. Í stað þess að fullframið brot á ákvæði 12. gr. leiði til kæru til lögreglu er lagt til að stofnunin fái heimild til að beita stjórnsýsluviðurlögum.

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, þ.e. að stofnuninni verði heimilt að taka lönd eignarnámi sé það nauðsynlegt með hliðsjón af markmiðum laganna. Hér ber þó að hafa í huga að gert er ráð fyrir að ákvörðun um eignarnám sé síðasta úrræðið, þ.e. að hægt verði að grípa til eignarnáms 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. Um framkvæmd eignarnáms mun fara eftir lögum nr. 11/1973.

Um 27. 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. Samningar sem gerðir hafa verið með vísan til eldri laga um landgræðslu halda að fullu gildi sínu. Bæði er um að ræða samninga sem Landgræðsla ríkisins og Sandgræðsla Íslands hafa gert.

Um 28. gr.

Í ákvæðinu eru lagðar til breytingar á öðrum lögum.

Í 1. tölul. er lagt til að ákvæði um kauprétt á landgræðslusvæðum í jarðalögum verði felld brott og fjallað verði um forkaupsrétt á landgræðslusvæðum í landgræðslulögum.

Í 2. tölul. eru lagðar til breytingar á lögum um afréttamál, 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. Ítölufærlið verði þannig leið fyrir þau mál sem ekki leysast með gerð landbótaáætlunar skv. 12. gr. Einnig er lögð til sú 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 skv. 11. gr. frumvarps þessa og að land sem ákvörðuð hefur verið ítala í skuli vakta með reglubundnum hætti. 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.

Í 3. tölul. er lagt til að í búvörulögum verði vísað til 11. gr. þessara laga varðandi sjálfbæra landnýtingu sem einnar 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.

Loks er í 4. tölul. lögð til breyting á lögum um náttúruvernd þannig að Landgræðslan geti verið einn þeirra aðila sem óski eftir því við Umhverfisstofnun að umferð verði takmörkuð í verndarskyni á svæðum þar sem hætta er á tjóni af völdum ágangs.