

Landvernd

Ólafur Arnalds

Gunnarsholti 21. janúar 2021

GMÁ/BSF/ÁB

Efni: Svar við fyrirspurn Landverndar og Ólafs Arnalds er varðar framkvæmd landnýtingarþáttar gæðastýrðrar sauðfjárframleiðslu

Landgræðslan hefur farið með eftirlit með landnýtingarþætti nær óslitið frá því að gæðastýringin var tekin upp og hefur það verið gert á grundvelli samninga þar að lútandi. Stofnunin hefur frá upphafi lagt alla áherslu á að fylgja ákvæðum gildandi laga og reglugerða sem snúa að verkefninu.

Svör Landgræðslunnar við einstökum spurningum eru skáletruð. Þó Landgræðslan svari spurningum er ekki þar með sagt að hún taki undir þau sjónarmið sem í þeim eru viðruð. Þá er það skoðun Landgræðslunnar að heildaráhrif verkefnisins séu jákvæð og með tilkomu rafrænnar gæðahandbókar í verkefninu muni upplýsingar um landnýtingu batna mikið frá því sem nú er, og raunar um stóran áfanga að ræða sem næst í samstarfi við verkefnið Grólinn.

A. Umsóknir. Athugun okkar sýnir að yfirleitt (en ekki alltaf) hafa ófullnægjandi upplýsingar verið lagðar fram í umsóknum um gæðastýringu sem m.a. er varða: stærð beitolands, gerð beitolands, ástand lands, eignarhald lands, möguleg leyfi annarra landeigenda, aðgengi að afréttum o.fl. Stundum er beitt á aðra. Umsóknirnar voru samþykktar 2003/2004 og síðan hafa greiðslur borist til framleiðenda árlega án frekari eftirfylgni eftir því sem næst verður komist. Þetta vekur eftirfarandi spurningar:

- 1) Hvernig var staðið sannreynslu upplýsinga með einstakar jarðir 2003/2004? Var sannreynt hvort nóg land væri fyrir bústofn, hvort land væri í eigu viðkomandi og hvort leyfi væri ef beitt var á land í annarra eigu ef svo bar undir.

Skv. 4. gr. reglugerðar nr. 175/2003 var það hlutverk búnaðarsambanda að fara yfir umsóknir og senda þær til framkvæmdanefndar búvörusamninga. Búvörunefndin skyldi halda skrá yfir umsækjendur og aðila sem hafa fengið staðfest að þeir uppfylltu skilyrði um gæðastýrða sauðfjárframleiðslu. Landgræðslan sannreynði ekki eignarhald aðila á þeim jörðum sem taldar voru upp í umsóknum, en vera má að það hafi búnaðarsambönd eða framkvæmdanefnd búvörusamninga gert.

Landgræðslan fékk upplýsingar um landnýtingu sendar frá búnaðarsamböndunum. Við úrvinnslu upplýsinga um landnýtingu og ástand lands voru notuð gögn um jarðvegsrof (Ólafur Arnalds o.fl. 1997) og gögn úr gagnagrunninum Nyttjalandi, en þar var að finna flokkun lands í landgerðir sem og ágæta afmörkun á jarðarmörkum víðast um landið. Þá voru viðmið um ástandsmat lands gefin út í viðauka I við reglugerð nr. 175/2003 um gæðastýrða sauðfjárframleiðslu.

Við staðfestingu á því hvort nægt land væri fyrir bústofn var farið yfir gögn um landnýtingu umsækjenda sem komu fram í umsóknum þeirra. Reiknuð var út sk. beitarnótt fyrir hvern og einn þátttakanda og ef hún fór umfram fyrirfram ákveðin viðmið var landnýting viðkomandi skoðuð nánar. Sú nálgun reyndist hins vegar ekki gefa nægilega góða mynd af landnýtingu framleiðenda að mati Landgræðslunnar og höfðu þar sennilega margir þættir áhrif á s.s. veðurfar og uppskera, mismundandi gæði landnýtingar, nýting á ræktuðu landi og afréttum o.s.frv. Við mat á því hvort nægt land væri fyrir bústofn var því fyrst og fremst horft til ástands landsins út frá flokkun og viðmiðum í reglugerð gæðastýrðrar sauðfjárframleiðslu og þeirra upplýsinga sem lágu fyrir þar um.

Skv. liðum b), c), d) og e) í 2. mgr. 3. gr. reglugerðar nr. 175/2003 bar umsækjendum að leggja fram upplýsingar um jörð eða jarðir sem þau nýttu, friðað land, fjölda búfjár, beitartíma og fjölda á einstaka hluta beitarlandsins. Jafnframt átti að upplýsa um aðra aðila sem nýttu beitarland viðkomandi framleiðanda. Ekki þurfti að sýna með formlegum hætti fram á heimild fyrir nýtingu þess lands sem tilgreint var í umsókn. Rísi ágreiningur um rétt umsækjanda til nýtingar á landi skyldi viðkomandi sýna fram á að hann hefði rétt til að nýta landið. Þ.e. slík gögn þurftu ekki að fylgja umsókn í verkefnið og eingöngu reyndi á slíkt ef upp kæmi formlegur ágreiningur. Formlegur ágreiningur kom ekki oft upp og í þeim tilvikum sem slík mál voru könnuð reyndist ekki ástæða eða grundvöllur til þess að aðhafast frekar.

- 2) Ef svo var ekki, hvaða farveg hafa aðrir sem láta sig hag landsins varða til að láta vita af augljósum misbresti á að nægjanlegt land sé fyrir hendi eða framleiðslan byggir að hluta á beit á aðra án leyfis þeirra?

Á fyrri árum var mögulegt að tilkynna um ágreining. Skv. lið c) í 4. grein reglugerðar nr. 511/2018, sem er núgildandi reglugerð, þarf að fylgja skrifleg heimild til nýtingar lands þar sem framleiðandi fer ekki með heimild til nýtingar sem landeigandi eða ábúandi. Landeigandi getur því beint fyrirspurn til atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis um hvort hans land sé tilgreint í umsókn framleiðanda.

- 3) Bústofn á mörgum býlum hefur breyst mikið síðan 2003, er þeim breytingum fylgt eftir með nánari skoðun á forsendum vottunar er varðar landnýtingu?

Við eftirlit með búfjárfjölda er notast við upplýsingar frá búfjáreftliti. Í eftirliti með landnýtingu hefur verið tekið handahófsúrtak úr þátttakendum og upplýsingar um landnýtingu yfirfarnar, m.a. með tilliti til þess hvort umtalsverðar breytingar hafi átt sér stað síðan sótt var um og hvort þær upplýsingar hafi áhrif á mat á landnýtingu.

- 4) Hafði Landgræðslan fastmótaðra aðferðir til að reikna út hvort bændur hefðu næg beitolönd fyrir sinn bústofn? Hvaða forsendur voru notaðar, t.d. er varðar beitarþunga og önnur viðmið fyrir gæði lands á hverju býli?

Við mat á ástandi lands var notast við flokkun Nyttjaland og gögn um jarðvegsrof á Íslandi. Að mati Landgræðslunnar er erfitt að miða við tiltekinn beitarþunga á tiltekna stærð lands, þó tilraunir hafi verið gerðar í þá átt, bæði er varðar land í mismunandi ástandi sem og algróinn úthaga. Landgræðslan horfði til upplýsinga um og flokkun á ástandi viðkomandi lands, út frá þeim viðmiðum sem eru í gildandi reglugerð um gæðastýrða sauðfjárframleiðslu hverju sinni. Flokkun ástands lands hefur á hverjum tíma verið lýst í gildandi reglugerðum um gæðastýrða sauðfjárframleiðslu.

- 5) Í hópnum sem fékk vottun við umsóknir 2003/2004 voru landlausir frístundabændur. Var kannað hvaða land þeir voru að beita?

Eftir því sem Landgræðslan veit best þá fengu engir framleiðendur vottun án þess að sýna fram á að hafa aðgang að landi og umsækjendur þurftu jafnframt að hafa vsk. númer og þar með að uppfylla skilyrði um rekstur.

B. Undirskriftir. Athugun okkar bendir sterklega til þess að margir sauðfjorbændur beiti á annarra manna land, margir án leyfis viðkomandi landeigenda. Sumt af þessu landi var ekki gefið upp af þessum framleiðendum sem beitaland. Þetta er tilefni eftirfarandi spurninga:

- 6) Stendur til að krefjast undirskrifta landeigenda gagnvart því landi sem ekki er í eigu viðkomandi framleiðenda?

Í þeim tilvikum sem landnýting er sannanlega til staðar á landi sem viðkomandi hefur ekki skriflega heimild fyrir sbr. lið c) í 4. grein reglugerðar nr. 511/2018 er farið fram á að þeirrar heimildar sé aflað eða landnýtingu sé að öðrum kosti hætt.

Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra hefur yfirumsjón mála skv. reglugerð 511/2018 um gæðastýrða sauðfjárframleiðslu. Þá fer skrifstofa landbúnaðarmála hjá atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti með framkvæmd gæðastýrðrar sauðfjárframleiðslu.

Til frekari fróðleiks um landnýtingu, stjórnskipan og ábyrgð er bent á lög um búfjárhald nr. 38/2013, girðingarlög nr. 135/2001 og lög um landgræðslu nr. 155/2018.

- 7) Ef nei – á hvaða forsendum? Ef engin ákvörðun er um slíkt, hvenær er hennar að vænta?
- 8) Hver ber ábyrgð á að taka slíka ákvörðun? (t.d. Landgræðslan, ráðuneytið eða einhver annar?).

C. Ný viðmið. Með nýjum viðmiðun um sjálfbæra landnýtingu í samræmi við ný lög um landgræðslu þarf augljóslega að fara aftur yfir allar forsendur vottunar L-GST, m.a. út frá upplýsingum um það land sem beitt er á og þá ekki aðeins er varðar þau svæði þar sem landbótaáætlanir eru í gildi í dag. Ljóst er að ekki er unnt að votta samkvæmt nýjum viðmiðum (hver sem þau verða) án þess að glöggar upplýsingar liggi fyrir um landgæði. Þetta vekur eftirfarandi spurningar:

- 9) Hvenær verður kallað eftir ítarlegri og faglegri upplýsingum framleiðenda til að þetta sé unnt?

Skv. upplýsingum Landgræðslunnar þurfa framleiðendur frá upphafi árs 2021 að standa skil á árlegri skráningu landnýtingar í rafræna gæðahandbók. Nýtinguna á að skrá á skilgreind beitarlönd skv. kortlagningu í Grólinn. Hvað varðar nánari upplýsingar er vísað til skrifstofu landbúnaðarmála atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis.

- 10) Ef ekki stendur til að kalla eftir nýjum upplýsingum er beðið um að sú afstaða sé rökstudd, ekki síst í ljósi takmarkaðra upplýsinga sem veittar voru í upphafi (árið 2003).

D. Fjármögnun og framkvæmd. Skoðun á umsóknum og eftirfylgni með gæðastýringunni ber að gera með faglegum og gagnsæjum hætti, sem er sjálfsögð krafa almennings sem eiganda ríkissjóðs. Þetta leiðir til eftirfarandi spurninga:

- 11) Eru fjárveitingar til þessa mikilvæga verkþáttar?

Landgræðslan getur aðeins svarað fyrir það sem snýr að verkefnum vegna eftirlits með landnýtingarþætti en þau verkefni hafa verið fjármögnuð. Upphæðir og hlutverk stofnunarinnar hefur verið skilgreint í verksamningum þar að lútandi.

- 12) Ef ekki, á hvers ábyrgð er það? Og mun vottunaraðili leita eftir því fjármagni með formlegum og skýrum hætti?

E. Beit á land í eigu annarra. Allir framleiðendur sem þess hafa óskað njóta nú greiðslna í tengslum við gæðastýringu í sauðfjárrækt, m.a. þeir sem beita land annarra, og jafnvel í óþökk þeirra landeigenda. Ljóst er að það er brot á reglugerðinni um gæðastýringuna. Ekki er úr vegi að áréttta 2.mgr. 17 gr. reglugerðarinnar: „Matvælastofnun og eftirlitsaðili skal við eftirlit kanna hvort framleiðandi hefur heimild til nýtingar á því landi sem hann tilgreinir í umsókn sinni og getur krafist framleiðanda um gögn því til sönnunar. Framleiðandi sem vísitandi nýtir land án heimildar uppfyllir ekki skilyrði um gæðastýrða sauðfjárframleiðslu. Matvælastofnun skal upplýsa landeiganda um beitarafnot annarra á jörð sinni ef landeigandi óskar þess“. Þegar í ljós kemur að menn beita á annarra land og þær upplýsingar berast núverandi vottunaraðila (sem er Landgræðslan samkv. heimasíðu stofnunarinnar):

- 13) liggur þá fyrir skilgreint ferli varðandi þessa landnotendur (t.d. áminning og svo hætt stuðningsgreiðslum við ítrekuð brot, sem virðist eðlilegur ferill)?

Þegar slíkt kemur upp þarf að sannreyna upplýsingar um landnýtingu, kanna hver sé eigandi fjár o.s.frv. Þarna þarf einnig að líta til laga nr. 38/2013 um búfjárhald, laga um afréttarmálefni og fjallskil nr. 6/1986 og girðingarlaga nr. 135/2001. Sannist að um landnýtingu sé að ræða, t.d. að viðkomandi framleiðandi hafi sleppt búfé í annars land án leyfis, er því vísað til skrifstofu landbúnaðarmála.

- 14) Ef ekki, er það þá á höndum einhvers annars aðila (t.d. ráðuneytis)?
- 15) Hvaða farveg hefur viðkomandi landeigandi sem verður fyrir því að fé annarra er beitt á land hans til að koma í veg fyrir að svo haldi áfram eða a.m.k. að sá framleiðandi njóti ekki áframhaldandi styrkja (brot á reglugerð)?

Vísað er til svars við spurningu 6. Þá geta úrræði verið fólgin í öðrum lögum, eins og vísað hefur verið til í svörum við spurningum nr. 6. og 13.

- 16) Ef ekkert ferli er til staðar í kjölfar slíkra tilkynninga eða vitneskju, sem er þá án afleiðinga er varðar stuðningsgreiðslur almennings samkvæmt L-GST, af hverju er það (reglugerðin er alveg skýr)? Og er það ásættanlegt?

Landgræðslan lítur svo á að landnýting án heimildar landeiganda sé ekki ásættanleg.

- 17) Ef ljóst er að hér sé breytinga þörf til að kerfið virki sem skyldi – hver hefur frumkvæðisskyldu að því að bæta ferilinn?

F. Fyrirsjáanlegar breytingar Ljóst er að ný viðmið fyrir sjálfbæra landnýtingu í samræmi við nýleg lög um landgræðslu kalla á breytta framkvæmd L-GST, eða í það minnsta endurskoðun á vottun – atriði er sem spurt er um hér að ofan. En eftir stendur spurningin:

- 18) Hvaða aðrar breytingar eru fyrirsjáanlegar í náinni framtíð (t.d. næstu 3-6 ár).

Að mati Landgræðslunnar felast mestu breytingar næstu ára í nýrri reglugerð um sjálfbæra landnýtingu og árlegri skráningu á landnýtingu í gæðahandbók gæðastýrðrar sauðfjárframleiðslu. Grólinn, samstarfsverkefni Landgræðslunnar, Bændasamtakanna, Landsamtaka sauðfjárbænda og atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis, mun væntanlega hafa áhrif á landnýtingu á næstu árum. Grólinnarverkefnið hefur það að markmiði að fá heildaryfirlit um stöðu gróður- og jarðvegsauðlinda með samþættingu á fyrirliggjandi gögnum, nýjum fjarkönnunargögnum, upplýsingaöflun í feldi í samstarfi við almenning og neti af mælireitum. Ástandskort verkefnisins var kynnt á sameiginlegum fundi samstarfsaðila og sýnir að víða er úrbóta þörf. Á grundvelli Grólinnar eru að hefjast viðræður við sveitarstjórnir um ástand lands og leiðir til úrbóta. Þá er verkefnið Loftslagsvænni landbúnaður á sínu öðru ári en það verkefni byggir á því að bændur kolefnisjafni sinn rekstur, m.a. með breytingum á landnýtingu og endurheimt vistkerfa.

Virðingarfyllt,



Árni Bragason, landgræðslustjóri