

Skýrsla til umhverfis- og samgöngunefndar vegna nefndarálits með frávísunartillögu – þingskjal 756 á 150. löggjafarþingi.

Samkvæmt álit meirihluta umhverfis- og samgöngunefndar frá 16. desember 2019 var tillögu til þingsályktunar um endurskoðun á ráðstöfun almannafrjá við gæðastýringu í sauðfjárrækt vísað til ríkisstjórnar. Jafnframt tók meirihlutinn undir markmið tillögunnar og beindi því til sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra og umhverfis- og auðlindaráðherra að ráðuneytin vinni saman að samræmingu reglugerða með skýrum viðmiðum um sjálfbæra landnýtingu, markvissari meðferð fjármuna og skilvirkari stjórnsýslu við framkvæmd landnýtingarþáttar gæðastýringar í sauðfjárrækt með það að markmiði að hún verði í samræmi við lög um náttúruvernd, lög um landgræðslu og búvörulög.

Meirihluti nefndarinnar óskaði einnig eftir að sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra og umhverfis- og auðlindaráðherra myndu hlutast til um skýrslugjöf um framgang verkefnisins til umhverfis- og samgöngunefndar fyrir 1. september 2020.

Í ljósi þessa hafa atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið og umhverfis- og auðlindaráðuneytið tekið saman yfirlit yfir stöðu mála og hvernig megi sjá fyrir framhald vinnunnar.

Almennt

Þau lög og reglugerðir sem um gilda um mat á sjálfbærni nýtingar lands til búfjárbætur eru einkum lög um landgræðslu nr. 155/2018 og reglugerð um gæðastýrða sauðfjárframleiðslu nr. 511/2018 sem sett er með heimild í búvörulögum nr. 99/1993, með síðari breytingum. Einnig má geta laga um skóga og skógrækt nr. 33/2019 þar sem ber að stuðla að vernd og endurheimt náttúruskóga.

Með gæðastýrri sauðfjárframleiðslu er átt við framleiðslu sauðfjárafurða samkvæmt kröfum sem settar eru fram í reglugerðinni um aðbúnað og umhverfi, sauðfjárskýrsluhald, jarðrækt, fóðrun, heilsufar, lyfjanotkun, afurðir, landnýtingu og skyld atriði. Sauðfjárframleiðendur sem uppfylla skilyrði reglugerðarinnar eiga rétt til sérstakra álagsgreiðslna úr ríkissjóði í samræmi við ákvæði samnings um starfsskilyrði sauðfjárræktar frá 19. febrúar 2016.

Sjálfbær landnýting

Hugtakið *sjálfbær landnýting* er skilgreint í lögum um landgræðslu þannig:

Nýting lands skal vera sjálfbær þannig að ekki sé gengið á auðlindir þess og þær endurheimtar eins og unnt er, og jafnframt að viðgangur og virkni vistkerfa haldist.

Viðmið þarf að leggja til grundvallar mati á því hvað getur talist sjálfbær landnýting og gerir Landgræðslan tillögur að slíkum viðmiðum að höfðu samráði við hlutaðeigandi stofnanir, sveitarfélög og hagsmunaaðila eftir því sem við á hverju sinni. Þessi viðmið eru síðan sett í reglugerð.

Hugtakið er jafnframt skilgreint í reglugerð um gæðastýrða sauðfjárframleiðslu:

Nýting sem ekki gengur á auðlindir lands, s.s. jarðveg, gróður og vatn og tryggir um leið viðgang og virkni vistkerfis til framtíðar.

Þar eru einnig skilgreindar viðmiðunarreglur um mat á ástandi lands og landnýtingu.

Staða vinnunnar

Landgræðslan vinnur nú að gerð tillagna um viðmið fyrir sjálfbæra landnýtingu. Þær tillögur munu m.a. fela í sér viðmið um það í hvers konar ástandi land getur talist beitarhæft eða óbeitarhæft. Einnig er líklegt að setja verði mörk á hversu stór hluti beitarsvæðis megi vera í slæmu ástandi til að telja megi nýtinguna sjálfbæra.

Landgræðslunni ber að hafa samráð við gerð þessara tillagna áður en drög að reglugerð eru kynnt í opinberu samráðsferli og gert er ráð fyrir því að það samráð fari fram á næstu vikum.

Í þessu samhengi ber að geta þess að Grólinð kynnti [stöðumat á ástandi lands og kortlagningu beitarsvæða](#) þann 18. júní sl. Grólinð er samstarfsverkefni atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins, Landssamtaka sauðfjárbænda, Bændasamtaka Íslands og Landgræðslunnar. Markmið verkefnisins er að setja upp kerfisbundna vöktun á ástandi gróður- og jarðvegsauðlinda og safna upplýsingum sem nauðsynlegar eru til að tryggja sjálfbæra nýtingu þeirra. Verkefnið er fjármagnað í gegnum sauðfjársamning búvörusamninga. Í kynningu verkefnisins í júní 2020 kom m.a. fram að 39% beitarsvæða eru í flokkum 1 og 2 þar sem eru lökustu ástandseinkunnirnar. Að sama skapi eru 38% beitarsvæða í flokkum 4 og 5 þar sem eru bestu ástandseinkunnirnar. Gögn Grólinðar nýtast vel við innleiðingu viðmiða um sjálfbæra landnýtingu.

Þegar reglugerð sem hefur að geyma viðmið um sjálfbæra landnýtingu á grunni laga um landgræðslu verður birt er tilefni til að taka reglugerð nr. 511/2018 um gæðastýrða sauðfjárframleiðslu til endurskoðunar til að vinna að samræmingu regluverksins.

Eftirlit

Samkvæmt landgræðslulögum leggur Landgræðslan mat á hvers konar landnýting samræmist markmiðum laganna. Í þeim tilgangi skal stofnunin meta ástand lands, árangur af gróður- og jarðvegsvernd og eflingu og endurheimt vistkerfa með tilliti til mismunandi landnytja.

Í reglugerð um gæðastýrða sauðfjárframleiðslu er gert ráð fyrir að eftirlitsaðili leggi mat á land framleiðenda sem óska eftir að taka upp gæðastýrða sauðfjárframleiðslu. Samkvæmt 2. gr. reglugerðarinnar er ráðherra heimilt að gera samninga við eftirlitsaðila um eftirlit og úttekt á landi sem nýtt er við gæðastýrða sauðfjárframleiðslu og hefur atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið gert samning við Landgræðsluna um að annast það eftirlit.

Staða

Hlutverk Landgræðslunnar er að hafa eftirlit með framkvæmd laga um landgræðslu og annast daglega stjórnslu á því sviði sem lögin ná til. Landgræðslan hefur einnig annast eftirlit með landnýtingarþætti gæðastýrðrar sauðfjárframleiðslu, líkt og að framan greinir. Við endurskoðun reglugerða verður hugað að því að samræma eftirlitshlutverk Landgræðslunnar með sjálfbærri landnýtingu innan regluverksins.

Landbótaáætlanir

Teljast landnýting ekki sjálfbær samkvæmt viðmiðum um sjálfbæra landnýtingu skal Landgræðslan leiðbeina um gerð landbótaáætlunar. Umhverfis- og auðlindaráðherra setur í

reglugerð nánari ákvæði um gerð landbótaáætlunar og hafa þau ákvæði verið í þróun samhliða þróun viðmiða um sjálfbæra landnýtingu.

Nokkuð ítarleg ákvæði eru um gerð og form landbótaáætlana í reglugerð um gæðastýrða sauðfjárframleiðslu sbr 15. og 16. gr. og viðauki II. Þar kemur fram að framleiðandi geri landbótaáætlun til allt að 10 ára.

Staða

Landbótaáætlanir útlista hvernig ná megi markmiði um sjálfbæra landnýtingu í hverju tilviki fyrir sig. Með hliðsjón af því að ástand lands er afar mismunandi geta áætlanirnar verið með mismunandi áherslum en engu að síður þarf að gæta jafnræðis í þeim kröfum sem gerðar eru um nauðsynlegar aðgerðir, tímafresti og slíkt. Sé stór hluti lands sem nýtt er til beitars með slæma ástandseinkunn þarf að veða og meta hvort beitarnýting sé ásættanleg yfir höfuð, og þá hvort nauðsynlegt sé að setja e.k. sólarlagsákvæði í landbótaáætlun þar sem gefinn er frestur til aðlögunar.

Samantekt

Unnið er að gerð tillagna að viðmiðum fyrir sjálfbæra landnýtingu í samræmi við 11. gr. laga um landgræðslu nr. 155/2018 en þar er kveðið á um að umhverfis- og auðlindaráðherra setji slík viðmið og leiðbeiningar í reglugerð eftir samráð við hagaðila, sveitarfélög og stofnanir auk sex vikna kynningar. Sömu leiðis setur umhverfis- og auðlindaráðherra í reglugerð ákvæði um gerð landbótaáætlana sbr. 12 gr. laga nr. 155/2018.

Ráðuneytin munu vinna saman að samræmingu reglugerða er varða sjálfbæra landnýtingu og gæðastýrða sauðfjárframleiðslu með því markmiði að í regluverkinu verði að finna skýr viðmið um sjálfbæra landnýtingu, tryggð verði markviss meðferð fjármuna og skilvirk stjórnsýsla við framkvæmd landnýtingarþáttar gæðastýrðrar sauðfjárframleiðslu. Við vinnslu reglugerðanna verður haft samráð við hagsmunaaðila og verða reglugerðardrög birt í samráðsgátt stjórnvalda.