

Á röngunni
Alvarlegir hnökrar á framkvæmd landnýtingarpáttar
gæðastýringar í sauðfjarrækt

Ólafur Arnalds



Á röngunni
Alvarlegir hnökrar á framkvæmd landnýtingarþáttar
gæðastýringar í sauðfjárrækt

Ólafur Arnalds

Inngangsorð

Samfélagið veitir gríðarlegum fjárhæðum til sauðfjárræktar, en um leið er slæm staða íslenskra vistkerfa einn helsti umhverfisvandi landsins. Greiðslurnar nema um 5,2 milljörðum króna árið 2019 samkvæmt samningi um starfsskilyrði sauðfjárræktar auk fjármuna af búnaðarlagasamningi. Heildarupphæðin leikur því á bilinu 6–7 milljarðar (Alþingi 2019, Fjárlög 2019). Fjármunum til sauðfjárbænda er beint í gegnum sérstakt greiðslukerfi þar sem hluti styrkjanna er háður því að framleiðslan standist ákveðnar gæðakröfur. Meðal þeirra eru kröfur er varða umhverfisáhrif sauðfjárbeitar; að framleiðslan standist viðmið fyrir sjálfbærni og ástand landsins sem er beitt. Þessi þáttur er nefndur landnýtingarþáttur gæðastýringarinnar (L-GST).

Í þessu riti er fjallað um þróun og stöðu gæðastýringar í sauðfjárrækt (GST) og þá einkanlega landnýtingarþáttarins. Fjallað er um þróun lagaumhverfis og reglugerða en einnig gagnrýni helstu fagstofnunar landsins á sviði landnýtingar, Landgræðslunnar, á framkvæmdina. Rannsóknin sem hér er gerð grein fyrir sprettur upp úr forvitni um framkvæmd GST, m.a. annars í ljósi aðkomu minnar að málinu í upphafi en einnig af fræðilegum áhuga á ástandi íslenskra vistkerfa og nýtingu þeirra til beitar. Erfiðleikar við að afla upplýsinga um framkvæmdina gerði hana enn forvitnilegri til skoðunar; erfiðleikar sem leiddu til þess að kæra þurfti málsmeðferð Matvælastofnunar til „Úrskurðarnefndar um upplýsingamál“. Úrskurðurinn var höfundi skýrslu þessarar í hag og í kjölfarið fengust afhent margs konar skjöl um meðferð landsins sem og samskipti Landgræðslunnar við ýmsa aðila varðandi framkvæmdina. Skoðun þessara gagna leiddi fljótt í ljós að margt hefur þar farið úrskeiðis og að gera þarf grein fyrir þróun og stöðu þessara mála á opinberum vettvangi.

Rétt er að minnast hér í upphafi á tvær rannsóknir sem unnar hafa verið á framkvæmd GST og mikið er vitnað til í þessari skýrslu. Þar er annars vegar um að ræða MSc rannsókn Jónínu Þorlákasdóttur (2015) „*Connecting Sustainable Land Use and Quality Management in Sheep Farming: Effective Stakeholder Participation or Unwanted Obligation?*“ og hins vegar MA rannsókn Jóhanns Helga Stefánssonar (2018) „*Of Sheep and Men. Analysis of the agri-environmental cross-compliance policies of the Icelandic sheep grazing regime.*“ Báðar þessar rannsóknir voru gerðar við Háskóla Íslands og eru þær afar gagnrýnar á margt í framkvæmd GST.

Úrvinnsla og skrif voru unnin að stórum hluta í rannsóknaleyfi þar sem höfundur dvaldi sem gestur við „University of Arizona“ í Tucson. Í suðvesturhluta Bandaríkjanna hefur orðið mikið vistkerfisrask vegna landnýtingar á umliðnum tveimur öldum, einkum vegna beitar á afar viðkvæm svæði samfara lítilli úrkomu. Vandamálin sem þar blasa við eiga margt sameiginlegt með aðstæðum á Íslandi, bæði er varðar landhnignun, en ekki síður mögulega aðferðafræði við lausn vandans. Því er sótt í reynslubanka vísinda frá þessu landsvæði við samningu þessa rits.

Allir kaflar ritsins voru lesnir yfir af einum eða fleiri sérfræðingum í efni viðkomandi kafla. Höfundur ber þó einn ábyrgð á efni ritsins.

Efnisyfirlit

Inngangsorð	1
Samantekt	5
1. Landnýtingarþáttur gæðastýringar í sauðfjárrækt – yfirlit um þróun.....	7
1.1. Aðdragandi	7
1.2. Orðahnippingar um sértækt gæðastýrða íslenska landbúnaðarframleiðslu 89/1996.....	7
1.3. Fyrstu skrefin.....	9
1.4. Lokaorð	11
2. Upplýsingaöflun um gæðastýringuna – kærur, úrskurðir og yfirlit gagna	13
2.1. Inngangur	13
2.2. Samskipti við MAST og kæra til <i>Úrskurðarnefndar um upplýsingamál</i>	14
2.3. Gögn sem borist hafa frá Matvælastofnun og Landgræðslunni	15
2.3. Lokaorð	16
3. Forsendur gæðastýringarinnar – gagnrýnin skoðun á lögum og reglugerðum.....	17
3.1. Yfirlit um lög, reglugerðir o.fl. er varða L-GST.....	17
3.2. Lög um L-GST.....	18
3.3. Landgræðslulög og lög um náttúruvernd.....	21
3.4. Um reglugerðir	22
3.4. Lokaorð	27
4. Viðmið	29
4.1. Inngangur	29
4.2. Viðmið 2003 (úr 175/2003).....	29
4.3. Viðmið 2008 úr reglugerð 10/2008.....	33
4.4. Viðmið 2013 úr reglugerð 1160/2013.....	33
4.5. Viðmið 2017 úr reglugerð 1166/2017 og viðmið 2018 úr reglugerð 511/2018	36
4.7. Lokaorð	36
5. Beit og sjálfbær landnýting	37
5.1. Inngangur	37
5.2. Vandræðahugtakið „beitarþol“	37
5.3. Takmarkanir beitartilrauna og nýtingarhlutfall.....	40
5.4. Viðmiðunartalan 0,3 ær/ha (3,3 ha/ær)	42
5.5. Notkun á hugtakinu sjálfbær landnýting.....	45
5.6. Lokaorð	48
6. Að votta eða ekki —deilur um framkvæmd	51
6.1. Inngangur	51
6.2. Deilur þegar reynsla er komin á framkvæmdina – 2012/2013	52
6.3. Að votta þótt fagþekking segi annað. Framhald á grunni reglugerðar 1160/2013.....	55
6.4. Næsta reglugerð, 535/2015. Ekki þarf lengur að uppfylla skilyrði.....	56
6.5. Lokaorð	58

7. Landbótaáætlanir – landnýtingarþátturinn í framkvæmd	61
7.1. Inngangur	61
7.2. Framkvæmd miðað við heildarviðmið	63
7.3. Um framkvæmd beitarfriðunar á hluta afrétta.....	69
7.4. Áætlanir samþykktar þótt vægustu markmið náist ekki.....	70
7.5. Beitarviðmiðið.....	71
7.6. Upplýsingar.	72
7.7. Sandsvæðin verðskulda sérstaka meðferð	73
7.8. Fátt fé á víðfeðmum svæðum sem ætti að friða.....	73
7.9. Hvað með svæðin þar sem engar landbótaáætlanir eru í gildi?.....	74
7.10 Lokaorð	74
8. Umræður — hvað svo?	77
8.1. Inngangur	77
8.2. Um kosti GST	78
8.3. Samantekt á göllum GST	80
8.4. Lokað óvirkt kerfi.....	82
8.5. Þekking og viðurkenning á vanda.....	83
8.6. Gangsæi, breið nálgun og þátttökuaðferðir.....	84
8.7. Ný lög um landgræðslu	87
Heimildir.....	91
Viðaukar	95
Viðauki 1.....	95
Viðauki 2.....	97
Viðaukar 3-7.....	102
Viðauki 8.....	126

Samantekt

Í þessu riti er fjallað um framkvæmd gæðastýringar í sauðfjárrækt og þá einkum landnýtingarþátt verkefnisins. Gæðastýringin er liður í samningum sauðfjárbænda við þjóðina um stuðning við atvinnugreinina. Framkvæmdin varðar verulega fjármuni af almannafé en heildarstuðningur nemur 6–7 milljörðum á ári eða 60 – 70 milljörðum á 10 árum. Það er mikilvægt að það fjármagn styðji ekki við ósjálfbæra nýtingu lands. Illa gekk að afla upplýsinga um framkvæmdina, ekki síst um landnýtingarþáttinn, sem var að lokum kært til *Úrskurðarnefndar um upplýsingamál*. Úrskurður nefndarinnar og afhending gagna frá Matvælastofnun og Landgræðslunni markar tímamót fyrir upplýsingagjöf um umhverfismál hérlendis.

Tilraun var gerð til að móta sameiginlega sýn margra hagaðila með gerð *Viljayfirlýsingar* (árið 2000, er í Viðauka) í upphafi verkefnisins, m.a. Landgræðslunnar, samtaka bænda, ráðuneytis og Rannsóknastofnunar landbúnaðarins. Nánari skoðun á þróun laga og reglugerðaumhverfis sýnir hins vegar að horfið hefur verið frá upprunalegri hugsun um framkvæmdina. Síðari tíma breytingar hafa ekki verið gerðar í samræði við þessa aðila og hafa auk þess gengið gegn faglegu áliti Landgræðslunnar. Breytingar sem gerðar hafa verið á gæðastýringunni síðustu 10 á minnka kröfur er varðar landnýtingu og taka ekki tillit til þekkingar á vistkerfum landsins. Laga- og reglugerðaumhverfið hefur þróast frá því að vera samræðsgrundvöllur um nýtingu, til lokaðs kerfis sem er mótað og framkvæmt af framleiðendum og ráðuneyti þeirra. Framkvæmd gæðastýringarinnar er ekki lengur til þess fallin að sveigja framleiðslu sauðfjárafurða að landkostum, sem var markmið í upphafi landnýtingarþáttar gæðastýringarinnar. Þá stenst það ekki skoðun að markaðssetja afurðir sem framleiddar eru á verstu svæðunum sem „græna framleiðslu“. Reglur og viðmið um sjálfbæra landnýtingu eiga að hafa að leiðarljósi að náttúran eigi að njóta vafans, sbr. lög 60/2013 um náttúruvernd. Höfundur þessa rits færir rök fyrir því að reglur hafi ítrekað verið færðar í öfuga átt; að náttúran fái einmitt alls ekki að njóta vafans. Framkvæmdin sé því í raun „grænþvottur“ á hluta framleiðslunnar sem líta má sem alvarlegt brot gagnvart neytendum. Slíkur „grænþvottur“ er afar neikvæður fyrir aðra framleiðendur sem nýta góð beitolönd; framkvæmd gæðastýringarinnar gjaldfellir framleiðsluna í heild, enda þótt vandamál vegna beitarnýtingar varði lítinn hluta framleiðslunnar og afréttarlandsins (10 – 20%).

Hugtakið „sjálfbær landnýting“ er misnotað við framkvæmd gæðastýringar í sauðfjárrækt. Nýting á verst förnu afréttum landsins, þar sem landbótaáætlanar er krafist, stenst engin þeirra viðmiða sem sett hafa verið fram um sjálfbæra landnýtingu af hálfu FAO. Þá vantar aðkomu almenningsins, félagsamtaka, vísindasamfélags, skóla, sveitarfélaga og samfélagsins í heild til þess að nýtingin samræmist hugmyndafræði sjálfbærar þróunar. Framkvæmdin stenst líklega ekki nokkur ákvæði náttúruverndarlaga. Skortur á aðkomu Umhverfissráðuneytis, sem fer með málefni sjálfbærrar þróunar og framkvæmd náttúruverndarlaga, er athyglisverður.

Mótmæli Landgræðslunnar um framkvæmd landnýtingarþáttar gæðastýringarinnar eru afar eftirtektarverð og lýsa ósamræmi í lagaumhverfi og stjórnsýsluframkvæmd laga er varða beitarnýtingu á Íslandi. Það verður að teljast mjög alvarleg staða í stjórnsýslu að ekki skuli tekið mark á fagstofnun þjóðarinnar við framkvæmd stuðnings ríkisins við framleiðslu á formi grænna greiðslna og um leið er það áfelliðómur um framkvæmdina. Þá byggja ákvarðanir um framkvæmdina oft á takmörkuðum og einfölduðum upplýsingum, sem hafa ekki þróast samhliða aukinni þekkingu á vistkerfum landsins. Ekki er tekið nægjanlegt tillit til þátta eins og hæðar yfir sjávarmáli og eðlis rýrs lands (sem m.a. getur verið meginuppspretta gróðurhúsalofttegunda), jarðvegsgerðar, gróðurfars, þekju og samfelli.

Mikið skortir á að nútímaleg þekking á sviði beitarvistfræði sé nýtt við framkvæmd gæðastýringarinnar. Það er fullkomlega óásættanlegt að nota eina viðmiðunartölu fyrir æskilegt beitarálag um svæði við mismunandi umhverfisaðstæður, hæð yfir sjávarmál, gróðurfar, ástand gróðurs og næringarforða jarðvegs. eins og hér er gert. Viðmiðunartalan er auk þess allt of há og er notuð til að réttlæta afar þunga beit—klárlega ofbeit á mörgum svæðum—sem er ekki í neinu samræmi við hugmyndafræði um „grænar greiðslur“. Viðmið um beitarþunga er afar nýtingarmiðað, í stað þess að verndun þeirra náttúruauðlinda sem beitin byggir á sé höfð að leiðarljósi. Ljóst er að endurskoðaða verður leiðbeiningar um beitarálag og beitarþunga í tengslum við gæðastýringuna. Mun heppilegra er að miða við „beitargnótt“, sem miðar við væga beit, sem og aðferðafræðina sem sett var fram af „Nefnd um endurskoðun landgræðslulaga“ árið 2012.

Nánari skoðun á landbótaáætlunum sem í gildi eru sýnir að ýmislegt hefur farið úrskeiðis við framkvæmdina. Flestir afréttanna falla algjörlega á þeim viðmiðum sem sett hafa verið um nýtingu samkvæmt reglugerðum, þrátt fyrir að viðmiðin séu allt of rúm. Sé landbótaáætlun til staðar, þá stenst landið skoðun og fær vottun, jafnvel þótt ástandið sé svo slæmt að það teljist langt utan viðmiða um ófyrirséða framtíð—niðurstaða sem var harðlega mótmælt af Landgræðslunni. Upplýsingaöflun um náttúrufar o.fl. sem vottunin byggir á er ófullnægjandi. Landbótaáætlanirnar leiða oft í ljós takmarkaðan skilning landnotenda á eðli hruninna vistkerfa og auðnasvæða, sem og á tímaskölum er varða bata lands og framvindu gróðurs. Settar eru fram margar veigamiklar spurningar um framkvæmd hlutfriðunar afrétta samkvæmt landbótaáætlunum.

Ljóst er að ekki er talin þörf á landbótaáætlunum fyrir marga afrétti landsins, en þó orkar ástand margra þeirra verulega tvímælis er varðar ástand lands, stærð beitalands miðað við bústofn og svo mætti lengi telja. Mikilvægt er að opna og auka upplýsingagjöf er varðar ákvarðanatöku af þessu tagi.

Vakin er athygli á að stærsti hluti þess lands sem hér er til umræðu er í almannaeigu og upplýsingar um náttúrufar og nýtingu þessara afréttarsvæða eiga að vera aðgengilegar öllum. Mikilvægt er að upplýsingar um öll helstu beitarssvæði og framkvæmd gæðastýringarinnar séu aðgengilegar, svo að samfélagið geti veitt framkvæmdinni eðlilegt aðhald. Slíkt opnar jafnframt á þátttökumiðaðar (e. participatory) ákvarðanir um aðgerðir og nýtingu. Nýting afréttarsvæða á vitaskuld ekki að vera bundin við beitarnýtingu, heldur ætti endurheimt landkosta að veiga mjög þungt og þar sem friðun svæða er mikilvæg aðgerð til að ná fram settum markmiðum.

Settar eru fram hugmyndir í þessu riti um mun breiðari nálgun á nýtingu og endurheimt landgæða á afréttarlöndum þjóðarinnar, með þátttökumiðuðum verkefnum, þar sem hagaðilar eru skilgreindir sem mun víðari hópur en beitarhafar.

1. Landnýtingarþáttur gæðastýringar í sauðfjárrækt – yfirlit um þróun

Gæðastýring í sauðfjárrækt er hér skammstöfuð GST og landnýtingarþáttur gæðastýringar í sauðfjárrækt sem L-GST.

Ráðuneyti landbúnaðarmála heitir ýmsum nöfnum á tímabilinu sem fjallað er um og til einföldunar er yfirlitt talað um Landbúnaðarráðuneyti (heitir nú Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti). Ráðuneyti umhverfismála hefur einnig heitið ýmsum nöfnum en hér er ávallt vísað til Umhverfissráðuneytis til einföldunar. Heiti Landgræðslunnar var breytt með lögum í desember 2018, en var áður Landgræðsla ríkisins. Núverandi heiti stofnunarinnar er notað í þessu riti.

Lagatextar eru allir fengnir af vef Alþingis, en reglugerðir af reglugerd.is (Dómsmálaráðuneyti) eða fengust eftir skriflega ósk frá sama aðila. Ekki er ástæða að tilgreina vef Alþingis í hvert sinn sem vitnað er í lög eða reglugerðir. Ár í tilvitnunum um reglugerðir og lög eru feitletruð til áherslu (en ekki númer laga og reglugerða). Mikilvæg skjöl eru birt í viðauka.

1.1. Aðdragandi

Á seinni hluta síðustu aldar var orðið ljóst að gríðarlegt jarðvegsrof og hrun vistkerfa hafði átt sér stað á Íslandi (t.d. Hákon Bjarnason 1942, Sigurður Þórarinnsson 1961, Ingvi Þorsteinsson 1972, Andrés Arnalds 1988) og að beit á illa förnum rofsvæðum, auðnum og hnignuðum vistkerfum samræmdist ekki skynsamlegum viðmiðum um sjálfbæra landnýtingu (sjá einnig yfirlit í Ólafur Arnalds 2015). Nákvæm kortlagning gróðurfars á afréttum landsins sýndi bága stöðu vistkerfanna og takmarkaða gróðurhulu. Uppi voru háværar kröfur, m.a. í fjölmiðlum og á Alþingi, um að laga beitina betur að umhverfisaðstæðum. Þó var töluverð mótstaða að hálfu hagsmunaaðila sem þá töldu meðal annars Bændasamtök Íslands og Samtök sauðfjárbænda, auk einstaklinga innan þessara samtaka, málsmetandi bændur, Alþingismenn, hluta ráðunautaþjónustu bænda, og jafnvel einstaka starfsmenn Landbúnaðarráðuneytis (sjá dæmi hér á eftir).

Á tíunda áratugnum unnu Rannsóknastofnun landbúnaðarins (RALA) og Landgræðslan að kortlagningu á jarðvegsrofi á landinu öllu, viðamiklu verki sem lokið var 1997. Til verkefnisins var stofnað m.a. vegna deilna um eðli, alvarleika og útbreiðslu jarðvegsrofs (sjá Ólaf Arnalds o.fl. 1997). Niðurstöðurnar staðfestu bága stöðu vistkerfa, mikið jarðvegsrof og að aðgerða var þörf. Sérfræðingar RALA og Landgræðslunnar, samtök á borð við Landvernd og Skógræktarfélag Íslands, ásamt ýmsum einstaklingum höfðu þá lengi reynt að benda á vandann og kallað eftir lausn.

Sett var reglugerð um gæðastýringu í sauðfjárrækt (GST) árið 1996 (89/1996), sem seinna varð reglugerð um vistvæna landbúnaðarframleiðslu (504/1998). Reglugerðin þróaðist síðan áfram og varð 246/1999 og 15/2000, sem líta má á sem undanfara núverandi reglna um GST. Landgræðslan og sérfræðingar á RALA lögðu áherslu á að auka vægi landnýtingarþáttarins í þessum reglugerðum en það féll í grýttan jarðveg. Mikilvægt er að varpa ljósi á þau viðhorf við var að etja þegar reynt var að benda á raunverulegt ástands landsins og spyrja hvort þau séu í gildi enn þann dag í dag. Því er hér fjallað um bréfaskrif sem urðu varðandi reglugerð *um sértækt gæðastýrða íslenska landbúnaðarframleiðslu (89/1996)*, en yfirlit um lög og reglugerðir er birt í 3. kafla.

1.2. Orðahnippingar um sértækt gæðastýrða íslenska landbúnaðarframleiðslu 89/1996

Reglugerð *um sértækt gæðastýrða íslenska landbúnaðarframleiðslu (89/1996)* er dagsett 29. janúar 1996. Hún er áhugaverð frá mörgum sjónarmiðum, m.a. finnur áhugafólk um tungumálið þarna

ýmislegt til að grúska í, t.d. í 2. mgr. 1. gr. þann 19. mars 1996 rituðu Halldór Þorgeirsson og Ólafur Arnalds, RALA, bréf til landbúnaðar- og umhverfiráðherra, þar sem gerðar voru athugasemdir við reglugerðina sem fyrst og fremst fjallaði um hreinleika afurðanna en lítið um umhverfisvernd. Bréfritarar bentu aftur á móti á að við skilgreiningu á gildissviði reglugerðarinnar væri lögð áhersla á umhverfisvernd. Í bréfinu stendur orðrétt:

“Það er mat Umhverfiseildar RALA að framleiðsla á sauðfjárafurðum á auðnum, rofsvæðum og ofbeittu landi geti ekki talist vistvæn, vistræn eða sjálfbær framleiðsla. Við teljum ennfremur mikilvægt að reglugerð um vistræna framleiðslu tiltaki skilyrði sem uppfylla þarf með hliðsjón af landinu sem nýtt er til beitar.”

Að auki var hvatt til þess í bréfinu að landnýtingarákvæði yrðu tekin inn í reglugerðina.

Ekki stóð á svarbréfi frá Landbúnaðarráðuneytinu sem yfirmaður innan ráðuneytisins og aðstoðarmaður ráðherra skrifuðu undir fyrir hönd ráðherra. Rétt er að geta þess strax að hvorki Guðmundur Bjarnason, þáverandi ráðherra, né Björn Sigurbjörnsson, ráðuneytisstjóri, vissu fyrirfram af þessum bréfaskrifum ráðuneytisins, en þeir voru fjarverandi (staðfest með tölvupósti til ÓA í desember 2018). Í bréfinu er því hafnað að landnýtingarþátturinn eigi við „gæðastjórn, vinnslu, geymslu og dreifingu íslenskra landbúnaðarvara og að þessi lagaheimild“ taki „ekki yfir landnýtingu heldur hreinleika landbúnaðarafurða“. Ekki geta bréfritarar þess að í 1. gr. reglugerðarinnar um gildissvið standi „...með áherslu á umhverfisvernd“ og í markmiðssetningu sé þess getið að afurðirnar eigi að uppfylla kröfur um vistrænar landbúnaðarafurðir. Aftast í bréfi ráðuneytisins er ansi merkilegur kafli sem lýsir vel tíðaranda þegar reynt var að koma umhverfismálum að í reglugerðum:

„Ráðuneytið frábiður sér ekki gagnrýni á þau störf sem þar eru unnin eða þær reglugerðir sem það setur, enda sé sú gagnrýni fagmannlega unnin og sett fram á viðeigandi hátt. Sú gagnrýni sem fram er sett í bréfi Rannsóknastofnunar landbúnaðarins og beinist að reglugerð um sértækt gæðastýrða íslenska landbúnaðarframleiðslu er hvorki markviss né fagmannleg því hún beinist að öðrum þáttum en fyrrnefnd reglugerð tekur á. Ef Rannsóknastofnun landbúnaðarins hefur á móti því að landbúnaður sem ekki notar sýkla- og sníklalyf, hormóna og önnur vaxtarhvetjandi efni, skordýraeitur og illgresiseyði, áburð og varnarefni, eftir því sem segir í reglugerðinni, fái notið þess í markaðssetningu þá er eðlilegt að gera athugasemdir við og gagnrýna reglugerðina. Það verður hins vegar ekki séð af bréfinu að svo sé, heldur er verið að gera athugasemdir við þætti er reglugerðin tekur ekki á og getur ekki tekið á þar sem fyrir þeim eru ekki heimildir í búvörulögum. Óviðeigandi gagnrýni á það sem vel er gert er ekki til að auka tiltrú á þeim er þannig starfa, hvort sem um er að ræða einstaklinga eða stofnanir.”

Athugasemdir Umhverfiseildar RALA voru sem sé dæmdar ómarkvissar, ófagmannlegar og óviðeigandi. Þetta eru býsna harkaleg bréfaskrif að hálfu framkvæmdavaldsins og líklega nokkuð einstök í samskiptum ráðuneyta og stofnana þeirra. Ekki fer sögum af því hvernig ráðherra eða ráðuneytisstjóri tóku þessum skrifum embættismanna sinna, a.m.k. ekki í þessu riti. Þorsteinn Tómasson, þáverandi forstjóri RALA, svaraði bréfi þeirra ráðuneytismanna kurteislega og áréttaði mikilvægi umhverfismála, með tilvitnun í stutta greinargerð eftir Halldór og Ólaf í tilefni bréfs ráðuneytisins. Landgræðslan mun einnig hafa sent bréf svipaðs eðlis, en ég hef það bréf ekki undir höndum.

Ólafur Dýrmundsson (1996) kynnti reglugerðina á Ráðunautafundi í erindi og grein sem bar titilinn *Kynning á reglum um sértækt gæðastýrða íslenska landbúnaðarframleiðslu með áherslu á umhverfisvernd*. Þar er þó ekki rætt um landnýtingu og ástand lands.

Athyglisvert er að í *reglugerð um vistvæna landbúnaðarframleiðslu (504/1998)* sem sett var tveimur árum síðar (ágúst 1998) kemur þessi texti í 2. gr. og í 7. gr reglugerðarinnar:

„Við framleiðslu vistvænna afurða skal þess ávallt gætt að beit búfjár rýri ekki landgæði né hamli eðlilegri framvindu gróðurs. Við beitarþolsmat og aðgerðir til úrbóta þar sem þeirra er þörf skal taka mið af

ástandsflokkun lands samkvæmt aðferðum sem Rannsóknastofnun landbúnaðarins og Landgræðsla ríkisins viðurkenna með tilliti til hvernar búfjártegundar.“

„..... Þó skulu ákvæði um beit búfjár eigi öðlast gildi fyrr en viðmiðunarreglur Rannsóknastofnunar landbúnaðarins og Landgræðslu ríkisins um mat á beitolöndum liggja fyrir og þær hlotið staðfestingu landbúnaðarráðuneytisins, að fenginni umsögn Bændasamtaka Íslands.“

Gamla reglugerðin sem tók ekki til landnýtingarþátta var felld úr gildi og sett inn ákvæði um beit og ástand lands. Því má segja að mikið hafi miðað á þessum tveimur árum – a.m.k. í orði. Það er líka mikilvægt að hafa í huga að í upphafi var miðað við að fagstofnanir settu reglurnar, ekki ráðuneyti landbúnaðarmála eða stofnun sem fer með stuðningsgreiðslur til bænda eins og síðar varð og gerð er grein fyrir síðar í þessu riti. Hér kemur fram sú hugsun sem er áberandi æ síðan í umræðum um landnýtingu og gæðastýringu: „rýri ekki“ og „hamli ekki eðlilegri framvindu“ eins fjallað er um síðar í ritinu. Niðurstöður kortlagningar á jarðvegsrofi í landinu öllu (*Jarðvegsrof á Íslandi*) lágu nú fyrir og þrýstingur á tengingu stuðningsgreiðslna við landbúnað við umhverfisþætti var orðinn mjög mikill. Þetta sama haust (1998) fékk verkefnið *Jarðvegsvernd*, sem miðaði að kortlagningu jarðvegsrofs á Íslandi og fræðslu til almennings um ástand landsins, *Umhverfisverðlaun Norðurlandaráðs*.

Rétt er að geta þess hér að frammámaður bændasamtakanna bað höfund þessarar skýrslu að beita sér sem minnst í landnýtingarmálum á opinberum vettvangi á meðan á þróun L-GST stæði og reynsla kæmist á hana. Á þeim tíma hafði ég fulla trú á að þróun L-GST myndi skipta sköpum fyrir landnýtingarmálin – að í kjölfarið yrði tekið fyrir beit á auðnir og rofsvæði landsins. Því hélt ég mig til hlés að mestu í þessari umræðu allri þar til nú. Varðandi tímasetningar, þá er mikilvægt að hafa í huga að dregið var fram á síðasta ár næsta búvörusamnings (sem var til 5 eða 7 ára, eftir því við hvaða samning er miðað, sjá síðar) að virkja ákvæði um landnýtingu í GST. Því dróst verulega að fá reynslu á framkvæmdina, reynslu sem nú er komin í ljós.

Ólafur Arnalds og Björn Barkarson (2003) gerðu grein fyrir þróun mála í aðdraganda GST í grein í *Environmental Science & Policy (Soil erosion and land use policy in Iceland in relation to sheep grazing and government subsidies)* en áður hafði Björn Barkarson (2002) skrifað meistararitgerð við HÍ sem kom inn á þessi mál. Meginályktun Ólafs og Björns hljóðar svo í íslenskri þýðingu: *Við teljum að deila þurfi íslenskum beitolöndum í tvo flokka: land sem ætlað er til landbúnaðarnota og land sem ætti að vera friðað (verndað) fyrir beit samkvæmt landslögum*. Lítið bólar ennþá á slíkri lagasetningu, sem má að hluta rekja til þess að málaflokkurinn lýtur flókinni stjórn tveggja ráðuneyta og margra laga og reglugerða sem eru að stofni til bæði gömul og úrelt. Í lok árs 2018 voru þó sett ný lög um landgræðslu (155/2018) sem eftir er að koma reynsla á, sjá síðar. Lýkur hér með stuttum þætti um hluta af forsögu GST og er þá horfið aftur til ársins 2000 þegar gerður er samningur um að hluti stuðningsgreiðslna í sauðfjárrækt yrði tengdur landnýtingarþætti í gæðastýringu (L-GST) í faggreininni (sjá *lög nr. 101/2002 um breytingar á lögum 99/1993*) og að því tilefni var *Viljayfirlýsing* samþykkt á breiðum vettvangi fagaðila og hagsmunaaðila.

1.3. Fyrstu skrefin

1.3.1. Heildarviðmið sett – *Viljayfirlýsing* og lög 101/2002

Árið 2000 var gerður samningur um stuðningsgreiðslur til sauðfjárframleiðslu þar sem kveðið er á um að hluti beingreiðslna til bænda yrði bundinn ákvæðum er varðar gæði lands, svokallaður landnýtingarþáttur í gæðastýringu (L-GST; sjá Ólaf Arnalds o.fl. 2003). Samningnum frá 2000 fylgdi *Viljayfirlýsing vegna mats á landnýtingu vegna gæðastýringarþáttar í samningi um framleiðslu*

sauðfjárafurða. (Ólafur Arnalds o.fl. 2003, sjá Viðauka 1). Undir yfirlýsinguna rituðu landbúnaðarráðherra, landgræðslustjóri, formaður Bændasamtaka Íslands, forstjóri RALA og formaður Landsamtaka sauðfjárbænda. Í *Viljayfirlýsingunni* stendur að: „*Meginviðmiðun við ákvörðun á nýtingu heimalanda og afrétta er að nýtingin sé sjálfbær, ástand beitarlands sé ásættanlegt og gróður í jafnvægi eða framför.*“ Það er mikilvægt að veita því athygli að samkvæmt þessari *Viljayfirlýsingu* nægir ekki að gróður sé í jafnvægi eða framför, ástand beitalands þarf að vera ásættanlegt. Varðandi afrétti segir m.a. í *Viljayfirlýsingunni*:

„Meta þarf hvar sauðfjárbætur getur talist vistfræðilega sjálfbær, þ.e. að hún stuðli ekki að eyðingu gróðurs og að gróður sé í jafnvægi eða framför. Þar sem land hefur lágmarkshulu gróðurs, rof innan tilskyldra marka og ástand gróðurs talið ásættanlegt, skal beitarnýting ekki vera meiri en svo að jafnvægi ríki eða gróðri fari fram og rof minnki. Þar sem gróðurhula er innanvið tiltekið lágmark eða rof talið of mikið en þá samfelld gróðursvæði á afrétti, skal miða við að afmarka beitarvæðið afréttarins þar sem gróður er nógur og rof talið lítið.“

Forvitnilegt er að kanna hvort þessari hugsun hafi verið fylgt eftir við framkvæmd GST, t.d. hvort gróðursvæði séu vel afmörkuð þar sem illa grónir afréttir eru nýttir til beitar. Eða hvort afréttir í dag séu í ásættanlegu ástandi og hvaða viðmiði eru notuð til að merkja það.

Þeir sem stóðu að þessari yfirlýsingu, eða a.m.k. hluti þeirra, gerði sannarlega ráð fyrir að mörgum afréttum yrði lokað fyrir beit þegar kæmi til framkvæmdar GST. Rétt þótti að hafa rúma aðlögun að svo róttækum breytingum á beitarhögum einstakra sauðfjárbúa og því fylgdi þessi texti í *Viljayfirlýsingunni*:

„Afréttir sem einkannast fyrst og fremst af auðnum og/eða rofsvæðum geta fengið tímabundna vottun (t.d. allt að 10 ár), ef þar er unnið samkvæmt tímasettri áætlun um friðun afréttar á meðan annarra úrlausna er leitað, svo sem að skapa beit á öðrum stöðum.“

Hér er gert ráð fyrir að tímabundin vottun geti mest varað 10 ár („allt að 10 ár“) en ekki sé hægt að framlengja vottun hvað eftir annað þar sem afréttarland stenst ekki viðmið eins og síðar varð.

Í framhaldi af þessari *Viljayfirlýsingu* voru samþykkt lög árið 2002 (101/2002) um breytingar á lögum 99/1993 um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum með síðari breytingum þar sem framkvæmdin er lögfest. Lögin giltu til 2007 og reglugerðin til 2008, en árið 2007 var gerður nýr samningur um starfskilyrði sauðfjárræktar (sjá Töflu 3.1 í 3. kafla). Í lögum 101/2002 kemur fram:

Framleiðendur skulu hafa aðgang að nægu nýtanlegu beitalandi fyrir búfé sitt. Landnýting skal vera sjálfbær þannig að framleiðslugeta landsins sé nægileg og nýting innan þeirra marka að gróðurfar sé í jafnvægi eða framför að mati Landgræðslu ríkisins. Landgræðsla ríkisins leggur mat á land þeirra sem óska eftir að taka upp gæðastýrða sauðfjárframleiðslu og staðfestir með tilkynningu til framleiðenda og framkvæmdanefndar búvörusamninga hvort framleiðendur uppfylla skilyrði um landnýtingu.“

Setningin „Landnýting skal vera sjálfbær þannig að framleiðslugeta landsins sé nægileg og nýting innan þeirra marka að gróðurfar sé í jafnvægi eða framför að mati Landgræðslu ríkisins“ er að mörgu leiti lykilsetning í lögunum í heild og mikilvægt er að í upphafi var gert ráð fyrir að fagstofnunin Landgræðslan setti viðmiðin. Þarna koma þó einnig fram ákveðin mistök við lagasetninguna frá sjónarmiði náttúruverndar því meginhugsun *Viljayfirlýsingarinnar* sem fyrr er getið var ekki fylgt eftir. Of lítil áhersla er á að ástand lands þurfi að vera gott til að það teljist beitarhæft, jafnvel þótt talað sé um ástand lands, rof og uppblástur í næstu setningu.

Það verður að teljast harla sérkennilegt að sérstakar reglur um landnýtingu séu settar í lög um búvöruframleiðslu en ekki inn í umhverfislöggjöf. Með þessu móti lendir setning viðmiða í pólitískri hringiðu (sjá síðar). Þegar mat er lagt á áhrif viðmiðanna og hvaða svæði megi nýta áfram er hætt við pólitísku hagsmunamati.

1.3.2. Upplýsingaöflun – Nytjaland

Í áðurnefndri 43. gr. laga 99/1993, sbr. 4. gr. laga nr. 101/2002, kemur einnig fram að:

„Matið skal byggjast á stærð gróðurlendis og gerð þess, gróðurfari og framleiðni ásamt fyrirbyggjandi gögnum um nýtingu og ástand, t.d. vegna rofs, uppblásturs o.fl., samkvæmt nánari reglum sem landbúnaðarráðherra setur.“

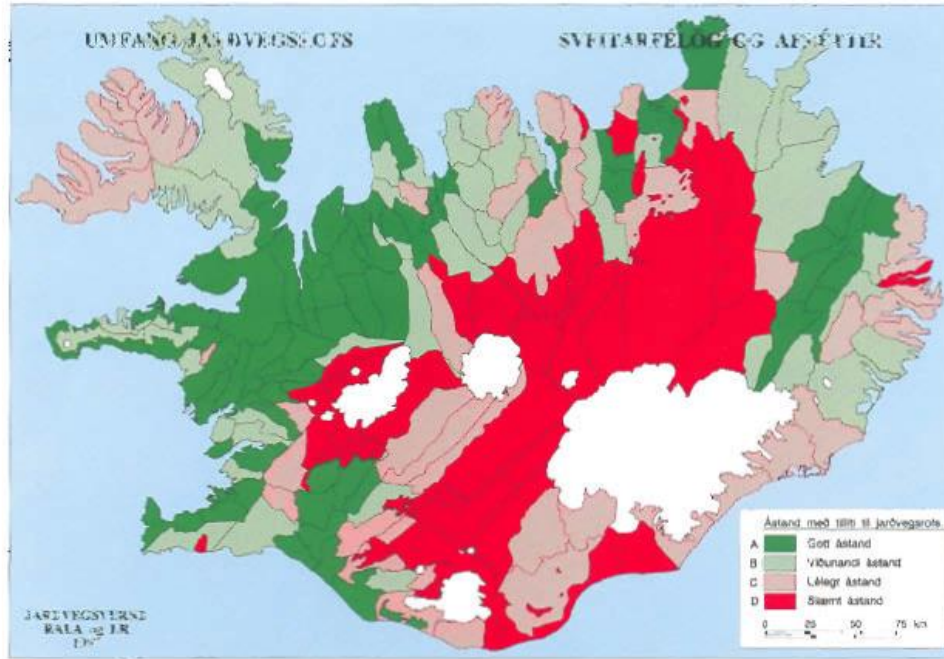
Þetta er vitaskuld mjög mikilvæg setning, þar sem vikið er að ástandi lands og uppblæstri, en einnig talað um stærð gróðurlendis, gróðurfari og framleiðni. Því var ljóst að bæta þyrfti upplýsingar um margvíslega þætti er sneru að landgæðum, m.a. þyrftu stærðir bújarða og beitilands að vera þekktar sem og gróðurfari þeirra í grófum dráttum. Þetta var m.a. ein af höfuðástæðum þess að ráðist var í öflugt nýsköpunarverkefni sem fékk heitið „Nytjaland“. Í verkefninu voru gervihnattamyndir notaðar til að greina gróðurfari alls landsins í einfalda flokka sem höfðu skírskotun til beitargildis landsins (sjá Fanneyju Ósk Gísladóttur o.fl. 2014, Ólaf Arnalds o.fl. 2003). Til að tryggja árangur myndgreiningarinnar var enn fremur ráðist í viðamikla upplýsingaöflun á jörðu niðri. Þá var jarðarmörkum safnað með skipulegum hætti en sá hluti verkefnisins var afhentur Fasteignamati ríkisins (nú Þjóðskrá) árið 2005.

Ekki tókst að ljúka Nytjalandsverkefninu því fjárveitingum var hætt áður en því var fullkomlega lokið. Þótt niðurstöður hafi náðst fyrir allt landið eru þær nokkuð grófar fyrir hluta þess. Rofkortlagningin og Nytjalandsverkefnið hafa veitt lykilupplýsingar við vottun samkvæmt L-GST til þessa dags. Þess má geta að nú hefur annar gagnagrunnur bæst við, vistgerðaflokkun Náttúrufræðistofnunar Íslands (Jón Gunnar Ottósson o.fl. 2016), sem nota má við vinnu af þessu tagi.

Landgræðslan og RALA lögðu í umtalsverða vinnu við að móta bakgrunn fyrir tillögur er varða landnýtingarþátt GST, m.a. birt í Fjölríti RALA (Ólafur Arnalds o.fl. 2003). Samningur sauðfjárnáðs og ríkisins sem gerður var 2000 var til 7 ára (5 ára ef miðað við setningu laganna 2002) og var framkvæmd landnýtingarþáttarins frestað til síðasta árs samningsins. Ástæða frestunarinnar var m.a. bið eftir þróun á aðferðafræði og niðurstöðum úr Nytjalandsverkefninu. Þetta voru góð og gild rök, en þó má segja að hér hafi verið gerð mistök er varðar það land sem sannarlega var í slæmu ástandi samkvæmt rof kortlagningunni. Hægt hefði verið að draga þegar á fyrsta ári samningsins úr greiðslum til bænda sem ráku á verst förn svæði landsins, rauð og bleik svæði á korti í bókinni *Jarðvegsrof á Íslandi* (Mynd 1.1; Ólafur Arnalds o.fl. 1997), eða í það minnsta að gera alvarlega fyrirvara fyrir þau svæði.

1.4. Lokaorð

Hér hefur verið sagt frá þróun GST á upphafsárum hennar. Ljóst er að viðhorf voru afskaplega mismunandi þrátt fyrir tilraun til að móta sameiginlega sýn með gerð *Viljayfirlýsingar* þar sem nokkrir hagaðilar sammæltust um mörg helstu álitamál. Þessi mótunarár eru mikilvæg þegar staða málaflöksins er rædd í dag – hefur stefnan sem sett var í upphafi gengið eftir eða hefur lítið miðað? Er staðan nú jafnvel ennþá alvarlegri en hún var árið 2000, t.d. með tilliti til stjórnsýslu og framkvæmd gæðastýringarinnar?



Mynd 1.1. Ástand afréttarsvæða á hálendi Íslands samkvæmt niðurstöðum verkefnisins „Jarðvegshæðing á Íslandi.“ Myndin sýnir ljóslega að ástandið er verst (rauð svæði) á gosbeltunum.

2. Upplýsingaöflun um gæðastýringuna – kærur, úrskurðir og yfirlit gagna

Gæðastýring í sauðfjárrækt er hér skammstöfuð **GST** og landnýtingarþáttur gæðastýringar í sauðfjárrækt sem **L-GST**.

Ráðuneyti landbúnaðarmála heitir ýmsum nöfnum á tímabilinu sem fjallað er um og til einföldunar er yfirleitt talað um Landbúnaðarráðuneyti (heitir nú Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið). Ráðuneyti umhverfismála hefur einnig heitið ýmsum nöfnum en hér er yfirleitt vísað til Umhverfisráðuneytis til einföldunar (heitir nú Umhverfis- og auðlindaráðuneytið). Heiti Landgræðslunnar var breytt með lögum í desember 2018, en var áður Landgræðsla ríkisins. Núverandi heiti stofnunarinnar er notað í þessu riti.

Lagatextar eru allir fengnir af vef Alþingis, en reglugerðir af reglugerd.is (Dómsmálaráðuneyti) eða fengust eftir skriflega ósk frá sama aðila. Ekki er ástæða að tilgreina vef Alþingis í hvert sinn sem vitnað er í lög eða reglugerðir að öðru leiti. Ár í tilvitnunum um reglugerðir og lög eru feitletruð til áherslu (en ekki númer laga og reglugerða). Mikilvæg skjöl eru birt í viðauka.

2.1. Inngangur

Þetta rit á sér nokkur aðdraganda. Eins og fram kom í 1. kafla sprettur það upp úr forvitni um framkvæmd gæðastýringarinnar (GST) m.a. annars í ljósi aðkomu minnar að málinu í upphafi og af fræðilegum áhuga á ástandi íslenskra vistkerfa og nýtingu þeirra til beitar. Upplýsingaöflun var óformleg og ómarkviss til að byrja með, frekar mörkuð af forvitni en að til stæði að ráðast í verkefni af því tagi sem hér er síðan gerð skil. Þegar ljóst varð, eins og síðar kemur fram, að L-GST kerfið var markað af deilum milli fagaðila annars vegar og ráðuneytis, framkvæmdaraðila, og hagsmunasamtaka hinsvegar, og hversu illa gekk að fá upplýsingar um framkvæmdina, jókst áhugi höfundar þessa rits á málinu verulega. Samfélagið veitir gríðarlegum fjárhæðum til sauðfjárræktar, en um leið er slæm staða íslenskra vistkerfa einn helsti umhverfisvandi landsins – það var augljóst að upplýsingar um hvernig fjárveitingum sem þessum er varið og áhrif þeirra á auðlindir þjóðarinnar eiga að vera opnar en ekki sveipaðar leyndarhjúpi.

Árið 2006 fékk ég afhentar landbótaáætlanir fyrir nokkra afrétti sem giltu 2006–2008 frá Landgræðslunni. Orðið var við beiðninni með vísan í 3. gr. *Upplýsingalaga (50/1996)*, sbr. bréf Landgræðslunnar 25. sept. 2006. Upplýsingarnar sem þá bárust gáfu ekki tilefni til bjartsýni um framkvæmdina en vonir stóðu til að breytingar á framkvæmdinni með næsta búvörusamningi sem fór í hönd myndu bæta hana. Ég aðhafðist ekki frekar í málinu á þeim tíma. Árið 2011 ritaði ég bréf til Matvælastofnunar (MAST) til að fá upplýsingar um greiðslumark o.fl. fyrir jarðir á Vesturlandi með það í huga að kanna hvort allar jarðir stæðust L-GST. Þá lék mér forvitni á að bera saman greiðslur til sauðfjárræktar saman við stuðning við ferðaþjónustu á sama svæði, sem væri merkilegur samanburður út frá byggðalegum sjónarmiðum. Í því samhengi er rétt að hafa í huga að stuðningsgreiðslur eru árlegar og rétt er að skoða þær í lengri tíma samhengi, t.d. á 10 ára tímabili, en framkvæmdir við innviði ferðaþjónustu byggjast á „eingreiðslu“ í upphafi, t.d. bygging gestastofu, sjávarútvegssafns o.s.frv. Ekki voru talin nein vandkvæði þá á að veita slíkar upplýsingar, en í raun bárust aldrei nein önnur svör við þessari beiðni. Einnig reyndi ég að fá úr því skorið með afgerandi hætti frá og með 2016 hvort beit á Skyndidal í Lóni fengi vottun sem ábyrg landnýting, þ.e. hvort viðkomandi sauðfjárbú í Hornafirði stæðust landnýtingarákvæði GST. Í Skyndidal og víðar í Lóni á sér stað ofbeit og skógareyðing (Mynd 2.1). Svör um þetta atriði eru ennþá í þöku en þó mun enginn framleiðandi á svæðinu hafa fengið neitun um greiðslur sem fylgja því að standast L-GST. Það þýðir í raun að nýtingin er vottuð sem góðir búskaparhættir. Þrátt fyrir góðar fyrirætlanir starfsmanna Landgræðslunnar og Skógræktar ríkisins, hefur að því er virðist ekki verið tekið almennilega á þessu máli.



Mynd 2.1. Stórfellð skógareyðing og ofbeit í Skyndidal í Lóni. Að því best er vitað fær þessi meðferð lands vottun samkvæmt L-GST um góða landnotkun. Myndir Friðþjófur Sófus Sigurmundsson.

Árið 2017 fékk ég neitun (óformlegur tölvupóstur 7. mars) um gögn frá Landgræðslunni um L-GST er varðar Skyndidal og var vísað á Matvælastofnun með þeirri skýringu að sú stofnun sjái um verkefnið (GST og L-GST) og hefði ein heimild til þess að gefa upp upplýsingar sem varða einstaka þátttakendur. Það var töluverður viðsnúningur frá árið 2006 þegar greiðlega gekk að fá svör á grundvelli Upplýsingalaga. Það vakti áhuga að nú var Landgræðslan ekki lengur ábyrgðaraðili til að gefa þessar upplýsingar. Svör fengust að lokum frá Matvælastofnun um þetta tiltekna mál dagsett 31. mars 2017 (tölvupóstur frá Jóni Baldri Lorange):

„Samkvæmt þeim gögnum sem Matvælastofnun hefur fengið frá Landgræðslu ríkisins er landnýting allra þátttakenda á þessu svæði athugasemdaleus og hafa þátttakendur tilgreint nægt beitarland fyrir sinn bústofn í umsóknun. Í gildi var landbótaáætlun fyrir Laxárdal í Nesjum og náðust markmið hennar á tilskildum tíma. Ástand Skógeyjar var metið af Landgræðslunni ekki fyrir löngu, en það land er nýtt til beitar af nokkrum þátttakendum í gæðastýringu. Við nánari athugun reyndist landnýting í Skógey uppfylla skilyrði reglugerðar um gæðastýrða sauðfjárframleiðslu nr. 1160/2013, með síðari breytingum.“

Hér er reyndar ekkert minnst á beit á Skyndidal eða Lónsöræfi, sem að mati undirritaðs og annarra fræðimanna sem til þekkja standast ekki skilyrði um skynsamlega eða sjálfbæra landnýtingu. Mat sérfræðinga (óformlegt samtal) um L-GST var að reglugerðir væru með þeim hætti að ólíklegt væri að hægt yrði taka á þessu tiltekna máli (Skyndidalur).

Rétt er að taka fram að fleiri reyndu að afla gagna um gæðastýringuna á þessum tíma. Jóhann Helgi Stefánsson gafst upp á að fá gögn um þátttakendur í landnýtingarþætti gæðastýringarinnar, eftir nokkurt þóf árið 2017 (JHS persl. upplýsingar). Gögnin hugðist hann nota við meistara-verkefni sitt við Háskóla Íslands (Jóhann Helgi Stefánsson 2018).

2.2. Samskipti við MAST og kæra til *Úrskurðarnefndar um upplýsingamál*

Niðurstaða umtalsverðs ferils hefur nú að lokum leitt til þess að mér bárust hluti gagna sem ég hef farið fram á frá Matvælastofnun og töluvert af gögnum um samskipti um gæðastýringuna frá Landgræðslunni. Þessi gögn má nota til að skoða framkvæmd GST. Aðdragandinn að upplýsingagjöfinni frá MAST er um margt lærdómsríkur og það er mikilvægt gera aðeins grein fyrir honum til að varpa ljósi á breytta mynd upplýsingamála á Íslandi frá því sem áður var. Niðurstaða Úrskurðarnefndar um upplýsingamál (747/2018) er að gögn er varðar starfsemi opinberra stofnana um nýtingu lands eru opinber gögn. Þessi málatilbúnaður, sem var æði tímafrekur og erfiður á marga lund, opnar vonandi dyr fyrir aðra sem vilja rannsaka með hvaða hætti opinberar stofnanir vinna að stuðningi við

framleiðslugreinar og hver áhrifin eru á náttúru landsins. Úrskurð Úrskurðarnefndarinnar er að finna í held sinni í Viðauka, en úrskurðarorð (niðurstaða) Úrskurðarnefndarinnar fylgir hér á eftir. Rökstuðningurinn er ansi langur og ítarlegur enda má líta á hann sem tímamótaúrskurð er varðar aðgengi að upplýsingum í landbúnaði, landgræðslu, um opinberan stuðning og um nýtingu landsins.

Úrskurðarorð nefndarinnar eru þessi:

ÚRSKURÐARNEFND UM UPPLÝSINGAMÁL

Úrskurðarorð:

Matvælastofnun ber að veita kæranda, Ólafi Arnalds, aðgang að landbótaáætlunum sauðfjárbænda, sem kærandi hefur þegar fengið afhentar, án útstrikana.

Hin kærða ákvörðun er að öðru leyti felld úr gildi og lagt fyrir Matvælastofnun að taka beiðni kæranda til nýrrar meðferðar hvað varðar:

1. Nöfn og staðsetningu allra býla eða framleiðslueininga í sauðfjárframleiðslu sem hljóta greiðslur samkvæmt búvörusamningum, sundurliðað eftir ærgildum.
2. Upplýsingar um heildargreiðslur til hvers bús fyrir sig samkvæmt búvörusamningi fyrir sauðfjárrækt fyrir árið 2015 eða 2016.
3. Upplýsingar um það hvort framleiðslan standist ákvæði landnýtingarþáttar gæðastýringarinnar árið 2015 eða 2016.



Hafsteinn Þór Hauksson
formaður



Sigruney Jónsdóttir



Friðgeir Björnsson

Mynd 2.2. Úrskurðarorð Úrskurðarnefndar um upplýsingamál.

Rétt er að taka fram að þegar þetta er ritað (lok apríl 2019) og þrátt fyrir eftirgangsmuni hafa engin svör borist frá Matvælastofnun um þrjá tölusetta liði í úrskurðinum sem stofnuninni ber að taka til nýrrar meðferðar—bréfum undirritaðs þar að lútandi hefur einfaldlega ekki verið svarað.

2.3. Gögn sem borist hafa frá Matvælastofnun og Landgræðslunni

2.3.1 Gögn frá Matvælastofnun

Höfundi þessarar skýrslu hefur borist afrit landbótaáætlana, einkum fyrir afrétti, en einnig nokkur heimalönd. Er varðar þau svæði sem mér hafa ekki borist slíkar landbótaáætlanir reikna ég með að nýting þar teljist standast L-GST. Gögn hafa ekki borist um nýtingu Skyndidals, sem var eins konar leiðarstef í þessum málarekstri í upphafi. Aðsend gögn samanstóðu af 38 landbótaáætlunum fyrir stærri afréttarsvæði og átta heimalönd. Flestar þessara landbótaáætlana gilda til 2025 og 2026. Þeim fylgja yfirleitt kort og uppdrættir og stutt lýsing á framkvæmdum sem lýsa því hvernig áætlað er að standast ákvæði L-GST, svo sem með landgræðslu, afsetningu fjár sem ganga á tilteknum svæðum, beitartíma og fjárfjölda. Æði margar þessara landbótaáætlana tilgreina að ekki sé gert ráð fyrir því að landnýting nái því marki að standast skilyrði gæðastýringarinnar í lok áætlunartímans. Gerð er frekari grein fyrir þessum gögnum í 7. kafla.

2.3.2. Gögn frá Landgræðslunni

Niðurstaða *Úrskurðarnefndar um upplýsingamál (747/2018)* var afskaplega skýr – gögn sem lúta að gæðastýringunni eru talin opinber, ekki síst þau er snúa að landnýtingarþættinum. Í kjölfar úrskurðarins bað ég Landgræðsluna um afrit af samskiptum stofnunarinnar, Matvælastofnunar og fleiri aðila sem varpað gætu ljósi á þróun GST og sérstaklega L-GST. Erindinu var svarað með afhendingu afrita skjala og bréfa í nóvember 2018, með vísan í fordæmi sem títtnefndur úrskurður *Úrskurðarnefndar um upplýsingamál* gefur. Alls bárust 91 skjöl með gögnum sem sum hver samanstóðu af fleiri einu bréfi. Allmörg bréfanna eru samhljóða en send á fleiri en einn aðila. Samantekt bréfanna er sýnd í Töflu 2.1.

Tafla 2.1. Samantekt á skjölum sem bárust frá Landgræðslu ríkisins, flokkun á efninu með tilliti til úrvinnslu þeirra.

Efnisflokkar	Námar um skjölin
Um reglugerðir, viðmið og lög o.fl.	Að mestu samskipti Landgræðslunnar við Landbúnaðarráðuneyti og Matvælastofnun um reglugerðatexta. Einnig bréfasamskipti við hagsmunastamtök bænda og Umhverfissráðuneyti
Um afrétti almennt og einstaka afrétti.	Mest frá 2016. Umsagnir og „nánari“ umsagnir um einstaka afrétti o.fl. Bréf MAST um hvort tilteknir afréttir standist ákvæði (sem MAST skilgreinir) einnig úrskurðir o.fl.
Leiðbeiningar Landgræðslunnar	Um flokkun ástands, úttekt á landgræðslusvæðum o.fl.
Skýrslur Landgræðslunnar um framkvæmd	Yfirlitstölur fyrir framkvæmd L-GST
Peningamál, kostnaður o.fl.	Samskipti vegna greiðslna fyrir vinnu Landgræðslunnar við verkefnið.
Samningar Landgræðslunnar um framkvæmd o.fl.	Við ráðuneyti o.fl.
Annað	Ályktanir hagsmunasamtaka o.fl. um framkvæmd L-GST

Gögn sem ég fékk afhent frá Landgræðslunni komu að mörgu leyti á óvart. Þau varpa ljósi á togsreytu á milli Landgræðslunnar og hagsmunaðila um viðmið fyrir nýtingu landsins og hvernig viðmiðin verða æ veikari er á líður en mótmæli Landgræðslunnar verða jafnframt æ sterkar orðuð. Ekki verður séð af þessum samskiptum að Umhverfissráðuneyti, fagráðuneyti Landgræðslunnar og ábyrgðaraðili mála-flokksins (nýting og ástand lands), hafi komið að þessari þróun. Það er einkar mikilvægt að þessi samskipti komi fyrir almenningssjónir (6. kafli), en fyrst verður rakin þróun laga, reglugerða og viðmiða sem mikilvægt er að halda til haga fyrir þessa „atburðarás.“

2.3. Lokaorð

Framkvæmd gæðastýringarinnar í sauðfjárrækt varðar verulega fjármuni af almannafé sem færðir eru til sauðfjáraðila á hvert. Illa hefur gengið að afla upplýsinga um framkvæmdina, ekki síst landnýtingarþáttinn. Úrskurður „*Úrskurðarnefndar um upplýsingamál*“ og afhending gagna í kjölfarið frá Matvælastofnun og Landgræðslunni markar tímamót og gefur tækifæri til að skoða hvernig til hefur tekist, sem er gert í þeim köflum sem hér koma á eftir. Áður er þó gefið rúm til að rýna í þróun laga og reglugerða er þetta varðar í 3. kafla þessa rits.

3. Forsendur gæðastýringarinnar – gagnrýnin skoðun á lögum og reglugerðum

Gæðastýring í sauðfjárrækt er hér skammstöfuð GST og landnýtingarþáttur gæðastýringar í sauðfjárrækt sem L-GST.

Ráðuneyti landbúnaðarmála heitir ýmsum nöfnum á tímabilinu sem fjallað er um og til einföldunar er yfirleitt talað um Landbúnaðarráðuneyti (heitir nú Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti). Ráðuneyti umhverfismála hefur einnig heitið ýmsum nöfnum en hér er yfirleitt vísað til Umhverfissráðuneytis til einföldunar. Heiti Landgræðslunnar var breytt með lögum í desember 2018, en var áður Landgræðsla ríkisins. Núverandi heiti stofnunarinnar er notað í þessu riti.

Lagatextar eru allir fengnir af vef Alþingis, en reglugerðir af reglugerð.is (Dómsmálaráðuneyti) eða fengust eftir skriflega ósk frá sama aðila. Ekki er ástæða að tilgreina hér vef Alþingis í hvert sinn sem vitnað er í lög eða reglugerðir. Ár í tilvitnunum um reglugerðir og lög eru feitletruð til áherslu (en ekki númer laga og reglugerða). Mikilvæg skjöl eru birt í viðauka.

3.1. Yfirlit um lög, reglugerðir o.fl. er varða L-GST

Tafla 3.1. Yfirlit yfir lög, reglugerðir og Viljayfirlýsingu sem snúa að landnýtingaþætti gæðastýringarinnar í sauðfjárrækt.

Gerð	Númer/Ár	Stutt heiti	Viðmið ⁵	Athugasemdir
Lög	17/1965	Lög um landgræðslu	Nei	Mjög úrelt lög. eru í gildi þann tíma sem hér er ræðir (ný lög í lok árs 2018). Oft reynt að uppfæra til nýrri tíma en tókst ekki lengi vel, m.a. vegna árekstra „hagsmunaaðila“ og náttúruverndarsjónarmiða
Lög	155/2018	Ný lög um landgræðslu	Nei	Margt fært fram til nútíma, mikil framför. Ennþá er vitnað í úrelt lög um afréttarmálefni. Setur ný viðmið.
Lög	60/2013	Lög um Náttúruvernd	Nei	Kaflar er varða nýtingu og verndun lands, hugsanlega brotið gegn við framkvæmd L-GST
Lög	70/1998	Búnaðarlög	Nei	Víða framsækinn texti, en óljóst hve mikið kemur við sögu GST.
Lög	6/1986	Lög um afréttarmálefni, fjallskil o.fl.	Nei	Grunnur frá 1969, stagbætt lög sem forðast að taka raunverulega á landnýtingarvanda. Lög notuð til að tryggja forræði Landbúnaðarráðuneytis á GST
Lög	99/1993	„Búvörulög“	Nei	Lagstoð yfir stuðningsgreiðslurnar almennt. Þar er opnað á mismunum eftir landsvæðum Breytt nokkrum sinnum síðar
Lög	101/2002	Breytingar á búvörulögum	Nei	Setur grunninn fyrir gæðastýringarþátt, þar á meðal fyrir L-GST
Lög	58/2007	Breytingar á búvörulögum (breytingar gerðar síðar með nýjum samningum)	Nei	Nýr samningur ríkis og sauðfjárbænda 2008, gilti 2008–2013. Greinar um landnýtingu felldar í brott úr lögum. Allt vald fært undir landbúnaðarráðherra með reglugerð.
Reglugerð	89/1996	um sértækt gæðastýrða ísl. Landbúnaðarframl.	Nei	Undanfari reglugerða um GST. Vantar landnýtingarþátt. Sérstakar deilur í kjölfarið (1. kafli).
Vilja-Yfirlýsing	2000	Mat á landnýtingu vegna gæðastýringar í samningi um framleiðslu sauðfár	Lítills-háttar	Undanfari og settar meginhugmyndir um eðli viðmiða fyrir ástand lands. Sjálfbær nýting, ásættanlegt ástand, gróður í jafnvægi eða framför. Hvað er hægt að mæla
Reglugerð	175/2003	um gæðastýrða sauðfjárframleiðslu	Já	Grunnreglugerð um gæðastýringuna, þ.á m. landnýtingarþáttur, setur grunnviðmið í viðauka.
Reglugerð	10/2008	um gæðastýrða sauðfjárframleiðslu	Já	Meginbreytingar á aðferðafræði L-GST um mat og flokkun á landi.
Reglugerð	1160/2013	um gæðastýrða sauðfjárframleiðslu	Já	Miklar breytingar sem verulegar deilur stóðu um. Útþynning á umhverfislegum skilyrðum.
Reglugerð	536/2015	um breytingu á reglugerð 1160/2013	Nei	Afdrifaríkar breytingar um að ekki þurfi að uppfylla ströng skilyrði til að fá vottun. Landgræðslan gerð óvirk.
Reglugerð	1166/2017	um gæðastýrða sauðfjárframleiðslu	Já	Litlar breytingar. Nýr búvörusamningur.
Reglugerð	511/2018	um gæðastýrða sauðfjárframleiðslu	Já	Litlar breytingar

§: Gefin viðmið varðandi ásættanlega landnýtingu í reglugerð og þau viðmið rædd í þessum texta.

Þróun laga hér á landi sem tengjast jarðvegsvernd var nýlega tekin saman af Birki Fannarssyni o.fl. (2018). Mastersritgerð Jóhanns Helga Stefánssonar (2018) gefur nánari innsýn í lagaumhverfi sem tengjast gæðastýringunni en hér er reynt að dýpka umræðuna. Yfirlit yfir lög og reglugerðir sem snúa að L-GST er sýnt í Töflu 3.1.

Þróun L-GST tengist mörgum lögum og reglugerðum. Grunnurinn, eða öllu heldur heimildin fyrir GST almennt byggir á búvörulögum (99/1993). Þar er í 30. gr. gefin heimild fyrir samninga ríkisins við bændur.

Búvörusamningurinn sem samþykkur er af Alþingi er síðan ráðandi við þróun laga og reglna varðandi gæðastýringuna. Viðmið í reglugerðunum afmarka enn frekar skilyrði um hvað telst ásættanlegt ástand lands og hvað ekki. Hver búnaðarsamningur kallar á sérstök lög eða öllu heldur breytingar á fyrirliggjandi búvörulögum (99/1993). Á tímabilinu 2002 til 2018 eru gerðar fjórar breytingar á búvörulögum í takt við þá samninga sem gerðir eru. Reglugerðirnar telja sex frá árinu 2003. Nýr samningur er í farvatni þegar þetta er ritað milli ríkis og sauðfjárbænda, þar sem gerðar eru breytingar til að minnka offramleiðslu og verðfall afurða.

Í reglugerðunum er iðulega vitnað til laga um afréttarmálefni, fjallskil o.fl. (6/1986), laga um landgræðslu (áður 17/1965; nú 155/2018) og fleiri lagabálka sem getið er um í Töflu 3.1. Lög um afréttarmálefni er ansi sérstakur kapituli, afskaplega gömul lög (að grunni frá 1969) og ekki í takt við nútímalega stjórnábylgju og þekkingu á vistkerfum, en um þessi lög verður ekki að fjallað að sinni nema þar sem tilefni er til.

Það vekur athygli að á 11 ára tímabili (2008–2018) eru gefnar út fimm reglugerðir um GST, sem endurspeglar þróun þeirra, ekki síst á sviði landnýtingar. Það er m.a. tilgangur þessarar greiningar að rannsaka þessar breytingar og hverjar afleiðingar þeirra hafa verið með hliðsjón af landnýtingu og ástandi lands.

3.2. Lög um L-GST

3.2.1. Upphafið – lög frá 2002

Lög um breytingar á búvörulögum sem sett voru 2002 (nr. 101/2002) lögðu grunninn að framkvæmd GST. Því er rétt að kynna sér grunninntak þeirra. Meginmálið kemur fram í 4. gr. laga nr. 101/2002 um breytingar á búvörulögum sem leiða breytinga á 42. gr. og 43. gr. laganna. Samkvæmt 42. gr. er Landgræðsla ríkisins gerð að lykilaðila til að ákvarða hvort landnýting samrýmist skilyrðum 43. gr., þar sem skilyrðin eru tíunduð frekar. B-liður 1. mgr. 42. gr. hljóðaði svo:

„Staðfestingu Landgræðslu ríkisins á því hvort landnýting framleiðenda samrýmist skilyrðum skv. 43. gr.“

Þá kemur fram í 2. mgr. sömu greinar:

„Landbúnaðarráðherra er heimilt að fela aðilum sem hlotið hafa faggildingu samkvæmt lögum nr. 100/1992, um vog, mál og faggildingu, að annast framkvæmd eftirlitsþátta með gæðastýrðri sauðfjárframleiðslu skv. 1. mgr.“

Því skiptir það afar miklu máli hvernig 43. gr. laganna (sbr. b-liður 4. gr. laga nr. 101/2002) var útfærð.

Hún hljóðar svo (undirstrikun ÓA):

„Framleiðendur skulu hafa aðgang að nægu nýtanlegu beitilandi fyrir búfé sitt. Landnýting skal vera sjálfbær þannig að framleiðslugeta landsins sé nægileg og nýting innan þeirra marka að gróðurfar sé í jafnvægi eða framför að mati Landgræðslu ríkisins. Landgræðsla ríkisins leggur mat á land þeirra sem óska eftir að taka upp gæðastýrða sauðfjárframleiðslu og staðfestir með tilkynningu til framleiðenda og

framkvæmdanefndar búvörusamninga hvort framleiðendur uppfylla skilyrði um landnýtingu. Matið skal byggjast á stærð gróðurlendis og gerð þess, gróðurfari og framleiðni ásamt fyrirbyggjandi gögnum um nýtingu og ástand, t.d. vegna rofs, uppblásturs o.fl., samkvæmt nánari reglum sem landbúnaðarráðherra setur. Telji Landgræðsla ríkisins að einstakir framleiðendur uppfylli ekki skilyrði um landnýtingu skal hún greina þeim frá ástæðum þess. Gildir það einnig ef Landgræðsla ríkisins telur ástæðu til að afturkalla staðfestingu sem þegar hefur verið gefin út vegna þess að nýting hefur breyst eða ef ljós kemur að nýting er umfram þol landsins. Landgræðsla ríkisins skal jafnframt kynna framleiðanda þau úrræði sem hann á samkvæmt lögum þessum og reglum um gæðastýrða sauðfjárframleiðslu, en þau felast í að semja tímasetta landbótaáætlun eða landnýtingaráætlun til allt að 10 ára. Áætlunin er því aðeins gild að hún hljóti staðfestingu Landgræðslu ríkisins.

Framleiðendur, sem uppfylla ekki skilyrði umlandnýtingu skv. 1. mgr. og hafa ekki fengið staðfestingu Landgræðslu ríkisins á landbótaáætlun eða landnýtingaráætlun innan fimm mánaða frá því að Landgræðsla ríkisins gerði athugasemdir við landnýtingu, uppfylla ekki skilyrði um gæðastýrða sauðfjárframleiðslu. Sama gildir ef framleiðendur framfylgja ekki áður staðfestri landbótaáætlun eða landnýtingaráætlun. Skal Landgræðsla ríkisins senda skriflega tilkynningu til framkvæmdanefndar búvörusamninga. Berist tilkynningin síðar en 15. febrúar leiðir hún þó ekki til þess að álagsgreiðslur vegna gæðastýringar falli niður fyrir sama almanaksár.“

Það verður að segjast að þessi grein er frekar opin er varðar landnýtingu. Rétt er kryfja skilyrðin sem sett eru fram nánar:

1. Nægt nýtanlegt beitiland fyrir búféð.

Ekki þarf að fjölyrða um svo sjálfsagða kröfu, en þá er eftir að útfæra hvað er nægjanlegt land, t.d. á hverja á með lambi, sem vitaskuld er háð gróðurfari á grónu landi. Einnig ætti að koma til álita hversu samfelt gróðurlendið þarf að vera (ekki að leggja saman stakar torfur hér og þar o.s.frv.).

2. „Landnýting skal vera sjálfbær þannig að framleiðslugeta landsins sé nægileg og nýting innan þeirra marka að gróðurfari sé í jafnvægi eða framför að mati Landgræðslu ríkisins“.

Þetta ákvæði er vitaskuld góðra gjalda vert og í samræmi við texta *Viljayfirlýsingar frá 2000*. Hins vegar er fullljóst að þetta getur aðeins átt við um land sem telst í góðu ástandi, en ekki auðnir og rofsvæði (t.d. getur auðnum ekki farið mikið aftur). Þá er það grundvallaratriði að landnýting á auðnum, enda þótt gróður þar sé í einhverri framför, getur aldrei talist sjálfbær. Slíkt land er óhæft til beitar vegna vistkerfishruns (sjá kafla um beit).

3. Mat (Lr) „skal byggjast á stærð gróðurlendis og gerð þess, gróðurfari og framleiðni ...“

Vitaskuld skiptir stærð, gerð, gróðurfari og framleiðni miklu máli (sbr. athugasemd við 1. punkt hér ofar). Úthagi er afar fjölbreytilegur að gerð innan hvers beitarsvæðis. Mikilvægt er að ekki sé horft einvörðungu á heildarflatarmál, heldur líka hvort hlutdeild góðs lands sé nægilega stór í samanburði við gróið land sem telst illa beitarhæft (t.d. moslendi margs konar o.s.frv.). Aukin hæð yfir sjávarmáli takmarkar framleiðslugetu, sem taka ætti tillit til, t.d. að beita ekki land yfir ákveðinni hæð, 400–600 m h.y.s. eftir aðstæðum. Þessum lið sér ekki nægjanlega stað í landbótaáætlunum þar sem notað er gróft viðmið um hóflegt beitarálag án tillit til gróðurfars, framleiðni, h.y.s. o.s.frv.

4. „.....ásamt fyrirbyggjandi gögnum um nýtingu og ástand, t.d. vegna rofs, uppblásturs o.fl.“

Þetta er afskaplega mikilvægt atriði. Ekki ætti að vera hægt að reikna beit á land í mjög slæmu ástandi. Þetta hljómar því ágætlega, en mestu skiptir hvernig framkvæmdin er. Í næstu köflum sést að setja má mörg spurningarmerki við hvernig til hefur tekist hvað þetta varðar. Þá gefur þessi grein tilefni til þess að tekið sé tillit til þróunar í vísindum og þekkingu, sem þó var síðar hafnað (sjá 6. kafla).

Í framhaldinu er fjallað um að álagsgreiðslur vegna gæðastýringar falli niður ef Landgræðslan telji að framleiðendur uppfylli ekki kröfur. Þetta er vitaskuld meginatriði, ekki gengur að framleiðsla sem

uppfyllir ekki ákvæðin hljóti grænar greiðslur frá samfélaginu. Síðar var fallið frá þessu atriði (sjá síðar í kaflanum og 6. kafla).

Í 1. másl. 48. gr. búvörulaganna (sbr. g-lið 4. gr. laga nr. 101/2002) sagði síðan:

„Landbúnaðarráðherra setur nánari reglur um framkvæmd gæðastýrðrar sauðfjárframleiðslu, m.a. um undirbúning, landnýtingu, inntak og umfang gæðakerfis, störf úrskurðarnefndar, tilhögun álagsgreiðslna o.fl.“

Þar með er kominn grundvöllur að þeim reglugerðum sem hér verður fjallað um. Þessi lagatexti sýnir að farið var eftir þeirri hugsun sem kom fram í *Viljayfirlýsingu* frá árinu 2000 sem gerð var á breiðum grunni (er í Víðauka). Eitt megineinkenni þróunar á L-GST frá síðustu aldamótum er að með breytingu á lögum og reglugerðum hefur smám saman verið fallið frá atriðum sem sett voru fram í *Viljayfirlýsingunni* og lögnum sem fylgdu í kjölfarið (nr. 101/2002).

3.2.2. Lögum breytt 2007/2008 – allt vald fært til landbúnaðarráðherra

Það verða tíðindi í þróun laga um L-GST á næsta samningstímabili búvörusamninga. Í tengslum við samningana eru sett lög (58/2007) sem tóku gildi í upphafi árs 2008. Þar eru öll ofantalin ákvæði í lögum frá 2002 (101/2002) er varðar ástand lands og sjálfbæra landnýtingu felld úr gildi. Það verður að teljast afar merkilegt. Í nýrri grein (41. gr.) er aðeins tekið fram að framleiðslan skuli standast kröfur um sjálfbæra landnýtingu. Þessi grein tók síðar fleiri breytingum og í núverandi útgáfu búvörulaga (99/1993 með síðari breytingum sem eru afar margar) stendur í 1. og 2. mgr:

„Framleiðandi sem á tímabilinu frá 1. janúar 2017 til 31. desember 2026 uppfyllir skilyrði um gæðastýrða framleiðslu á rétt á sérstakri álagsgreiðslu sem greiða skal fyrir allt framleitt kindakjöt frá framleiðanda sem uppfyllir kröfur um velferð búfjár, sjálfbæra landnýtingu, sbr. 11. gr. laga um landgræðslu og hollustu afurða.“

Gæðastýrð sauðfjárframleiðsla skal m.a. ná til landnota, aðbúnaðar og umhverfis, skýrsluhalds, jarðræktar, fóðrunar, heilsufars og lyfjanotkunar. Framleiðsluaðferðir og framleiðsluaðstæður skulu skjalfestar, svo sem með landbótaáætlun.“

Með öðrum orðum: nú er einvörðungu treyst á reglugerðina sem ráðuneytið gefur út. Reglugerðir geta lotið geðþóttavaldi og gild rök eru færð fyrir því í næstu köflum að framkvæmd GST verður við þessa breytingu undirseld áhrifum framleiðenda og ráðuneytis þeirra, Landbúnaðarráðuneytisins, án áhrifa t.d. þeirra stofnana og ráðuneytis sem fara með ábyrgð á umhverfismálum og landheilsu. Þar sem ítök fagaðila umhverfismála í framkvæmdinni eru felld úr gildi er hætta á að grundvöllur L-GST bresti, eins og færð eru rök fyrir síðar. Í stað greinarinnar sem gat hér um að ofan (43. gr. laga nr. 101/2002) er í núverandi lögum aðeins tekið fram að framleiðslan skuli standast kröfur um sjálfbæra landnýtingu.

Hversu mikið annað af því sem sett var fram í upprunalegri *Viljayfirlýsingu*, lögum og fyrstu reglugerð, hefur haldið velli fram á þennan dag? Túlkun og framkvæmd laganna er í raun algjörlega sett í vald Landbúnaðarráðuneytisins. Þar er ekki til staðar sérfræðipekking á sviði umhverfismála eða á ástandi lands. Þótt áfram hafi verið leitað eftir faglegu áliti til Landgræðslunnar var sjónarmiðum hennar hafnað í þróun L-GST (sjá síðar). Athyglisvert er að með þessari þróun er bæði Alþingi og Umhverfisráðuneytið, sem er framkvæmdavald samfélagsins á sviði umhverfismála, gert óvirkt þegar kemur að framkvæmd eins stærsta umhverfismáls þjóðarinnar, sem er bág staða auðlinda á landi og hrun íslenskra vistkerfa, m.a. vegna sauðfjárbeitar. Þetta hefur varla verið meiningin þegar lagt var í þessa vegferð (sjá 1. kafla). Þá þarf einnig að líta til laga um náttúruvernd (60/2013), sbr. kafla hér á eftir.

Breytingar á búvörulögum eru æði tíðar. Mér telst til að lögunum hafi verið breytt 47 sinnum frá árinu 1993, eða um 1,7 sinnum á ári að meðaltali, en u.þ.b. tvisvar á ári á síðasta hluta tímabilsins. Hluti ástæðunnar er hve búvörulög tengjast mörgum öðrum lögum sem einnig taka breytingum (t.d. framleiðsluvörur, dýravelferð o.fl.), sem kalla á samhliða breytingar á búvörulögum, en þetta er einnig táknrænt fyrir hinn flókna og illskiljanlega lagalega umbúnað styrkjakerfis landbúnaðarins.

3.3. Landgræðslulög og lög um náttúruvernd

Ný lög um landgræðslu (155/2018) og náttúruverndarlög (60/2013) ættu að áhrif á umhverfi beitarnýtingar á Íslandi og þróun L-GST. Landgræðslulögin eru það ný að nálinni að eftir er að sjá hvaða áhrif þau munu hafa á landnýtingarmál og sér í lagi L-GST. Þó er ljóst að Landgræðslunni ber að setja viðmið um sjálfbæra landnýtingu sem verða þá hluti af framkvæmd L-GST í framtíðinni (sjá 8. kafla).

Landgræðslulögin (155/2018) eru afdráttarlaus í markmiðum sínum (1. gr.): *Markmið laga þessara er að vernda, endurheimta og bæta þær auðlindir þjóðarinnar sem fólgnar eru í gróðri og jarðvegi og tryggja sjálfbæra nýtingu lands.* Í 2. gr. segir: *Til að stuðla að vernd og sjálfbærri nýtingu lands skal stefnt að því að:*

- a. *nýting lands taki mið af ástandi þess og stuðli að viðgangi og virkni vistkerfa,*
- b. *stöðva eyðingu jarðvegs og gróðurs,*
- c. *komast hjá spjöllum á gróðri og jarðvegi,*

Hvað gerist þegar framkvæmd L-GST brýtur á bága við þessi lög?

Lögin um náttúruvernd (60/2013) innihalda mikilvægar greinar er varðar landnýtingu. Í 1. gr. (Markmið laganna) segir þetta:

„• Markmið laga þessara er að vernda til framtíðar fjölbreytni íslenskrar náttúru, þar á meðal líffræðilega og jarðfræðilega fjölbreytni og fjölbreytni landslags. Þau eiga að tryggja eftir fönngum þróun íslenskrar náttúru á eigin forsendum og verndun þess sem þar er sérstætt eða sögulegt og einnig stuðla að endurheimt raskaðra vistkerfa og auknu þoli íslenskra vistkerfa gegn náttúruhamförum og hnattrænum umhverfisbreytingum.

• Lögin miða jafnframt að vernd og sjálfbærri nýtingu auðlinda og annarra náttúrugæða.“

Allir þessir þættir varða beitarnýtingu og það því er ljóst að þar sem beit kemur í veg fyrir þróun íslenskrar náttúru á eigin forsendum brýtur hún í bága við fyrstu grein náttúruverndarlaga (60/2013 með áorðnum breytingum). Þarna er beinlínis rætt um endurheimt raskaðra vistkerfa og aukið þol vistkerfa gegn náttúruhamförum, sem fær umtalsvert rými í þessu riti. Ljóst er að framkvæmd L-GST tekur ekki mið af þessum ákvæðum náttúruverndarlaga. Sömu sögu má segja um kröfu um sjálfbæra nýtingu náttúruauðlinda, en sýnt er með óbyggjandi hætti að núverandi framkvæmd L-GST stenst ekki þessa kröfu í 5. og 8. kafla ritsins.

Áttunda grein Náttúruverndarlaga nr. 60/2013 segir að *„Ákvarðanir stjórnvalda sem varða náttúruna skulu eins og kostur er byggjast á vísindalegri þekkingu á verndarstöðu og stofnstærð tegunda, útbreiðslu og verndarstöðu vistgerða og vistkerfa og jarðfræði landsins.“* Segja má að hér sé kominn vísir að kröfu um nota bestu vísindalegu þekkingu, eins og þekkt er í lögum og reglum ríkisstofnana erlendis (Esch o.fl. 2018), en miðhluti setningarinnar *„eins og kostur er“* er sérkennilega takmarkandi — auðvitað ættu ákvarðanir stjórnvalda alltaf að byggja á vísindalegri þekkingu er varðar atriðin sem talin eru í 1. grein laganna.

Varúðarreglan er meginstef í náttúruverndarlögum vítt um heiminn. Svo er einnig á Íslandi, en 9. gr. Laga nr 60/2013 er helguð varúðarreglunni. Greinin hljóðar svo (undirstrikun ÓA):

„Þegar tekin er ákvörðun á grundvelli laga þessara, án þess að fyrir liggji með nægilegri vissu hvaða áhrif hún hefur á náttúruna, skal leitast við að koma í veg fyrir mögulegt og verulegt tjón á náttúruverðmætum.]¹⁾ Ef hætta er á alvarlegum eða óafturkræfum náttúruspjöllum skal skorti á vísindalegri þekkingu ekki beitt sem rökum til að fresta eða láta hjá líða að grípa til skilvirkra aðgerða sem geta komið í veg fyrir spjöllin eða dregið úr þeim.“

Af þessari grein er alveg ljóst að framkvæmdaaðilar L-GST geta ekki borið fyrir skorti á vísindalegri þekkingu eða hunsað faglegt mat Landgræðslunnar á framkvæmdinni, eins og dæmin sanna. Þá má segja að 11. gr. náttúruverndarlaganna leggi þær skyldur á herðar landnotenda að girða fé sitt inni, jafnvel þótt lítt skiljanleg ákvæði séu um það atriði í öðrum lögum um afréttarmálefni (nr. 6/1986).

Þeir kaflar sem fjalla um stjórn og framkvæmd náttúruverndarmála sneiða hjá beitarnýtingu landsins, enda þótt sú nýting sé hvað víðtækust og afdrifaríkust fyrir náttúru þurrlandis. Þó má segja að náttúruverndarlög kveði skýrt á um það að náttúruverndarnefndir (14. gr.) skulu fjalla um „starfsemi sem líklegt er að hafi áhrif á náttúruna“. Ekki veit ég hvort náttúruverndarnefndir hafi látið sig beitarmálefni varða. Í greininni er vísað til Umhverfisstofnunar um stuðning, þar sem augljóslega ætti einnig að leita til Landgræðslunnar, háskólastofnana, félagasamtaka og annarra sem geta lagt þekkingu til um nýtingu auðlinda (sjá 8. kafla). Þá hefur Umhverfisstofnun eftirlitshlutverk (75. gr.) um að athafnir, framkvæmdir og rekstur spilli ekki náttúrunni. Því er í raun augljóst að stofnun ætti, ásamt Landgræðslunni, að vera beinn aðili að beitarmálefnum. Segja má að náttúruverndarlögin einkennist nokkuð af ferðum kattarins í kring um heitan graut er kemur að beitarnýtingu landsins — en þó eru þar að finna skýrar greinar sem varða þau málefni, eins og fram hefur komið.

Eitt helsta markmið þessarar skýrslu er að draga fram upplýsingar um framkvæmd L-GST. Þegar þær upplýsingar liggja fyrir þarf að bera niðurstöðurnar saman við ákvæði laga, m.a. landgræðslulaga og náttúruverndarlaga. Ef mikið misræmi er á framkvæmd L-GST miðað við markmið nefndra laga er kominn grunnur að því að leiðarétta kúrsinn, en einnig opnuð leið fyrir almenning til að veita aðhald með framkvæmd laganna, jafnvel með lagalegum úrræðum.

3.4. Um reglugerðir

3.4.1. Fyrsta eiginlega reglugerðin - „Gæðakerfi Bændasamtaka Íslands“

Fyrsta reglugerðin (sjá yfirlit í töflu 3.1) sem hefur megináhrif á framkvæmd GST og sérilagi á landnýtingarþáttinn er „Reglugerð um gæðastýrða sauðfjárframleiðslu“ frá 2003 (175/2003). Í 2. mgr. 1. gr. kemur fram að með gæðastýrðri sauðfjárframleiðslu sé átt við framleiðslu „... sauðfjárafurða samkvæmt gæðakerfi Bændasamtaka Íslands sem landbúnaðarráðherra staðfestir“. Af þessu má ráða að hér er ekki um að ræða reglur sem samfélagið tekur að sér að setja utan um nýtinguna, eða almenn viðmið sem samfélagið hefur komið sér saman um (sbr. *Viljayfirlýsingu 2000*) í ljósi bágar stöðu vistkerfa, heldur framleiðslureglur settar af hagsmunasamtökum og staðfestar af landbúnaðarráðherra. Skilyrðum laga er hins vegar í þessari fyrstu reglugerð fylgt með því að nýta þágildandi 43. gr. búvörulaga (sbr. lög nr. 101/2002) óbreytta að mestu.

Þessi upphafsgrein fyrstu reglugerðar um GST sýnir að vitaskuld er brýnt að samfélagið setji slíkar reglur óháð gæðastýringunni, m.a. í tengslum við lög um landgræðslu, og að þær heyri þá alfarið undir viðkomandi ráðuneyti (Umhverfisaráðuneyti) og séu réttþærri en reglugerðir gæðastýringar, sem er í

raun ákveðið framleiðsluferli á vegum Bændasamtaka Íslands, ef marka má þessa 1. gr. fyrstu reglugerðarinnar (175/2003). Þetta virðist að hluta til hafa gengið eftir með setningu nýrra laga um landgræðslu (155/2018) þar sem kemur fram að Landgræðslunni ber að setja viðmið, en samhliða var gerð breyting á reglugerð (sjá 8. kafla).

Í reglugerðinni er umtalsvert af orðskýringum, sem höfundur þessa rits á nokkurn þátt í að móta, m.a. í tengslum við rofkortlagningu og ritun rits um vistvæna framleiðslu (Ólafur Arnalds o.fl. 2003).

Prettánda grein reglugerðarinnar fjallar um landnýtingu og fjórtánda greinin um landbótaáætlanir og er að flestu leyti samhljóða lögunum (43. gr. búvörulaga, sbr. lög nr. 101/2002) sem krufin voru í kafla 3.2.1, þannig að Bændasamtökin hafa gert lagatextann að einum þætti gæðakerfis síns enda varla stætt á öðru þegar litið er til laganna sem reglugerðin byggir á. Í lok 13. gr. er vikið að landbótaáætlunum sem eru úrræði þegar landnýtingin stenst ekki viðmið sem sett eru samkvæmt reglugerðinni, eins og sjá má hér ásamt 14. gr. sem fjallar um landbótaáætlanir:

„Telji Landgræðsla ríkisins að framleiðandi uppfylli ekki skilyrði um beitarnýtingu skal hún greina honum frá ástæðum þess og jafnframt kynna honum þau úrræði sem hann hefur með því að semja tímasetta landbótaáætlun, sbr. 14. gr. reglugerðar þessarar. Sama gildir ef Landgræðsla ríkisins telur ástæðu til að afturkalla staðfestingu sem þegar hefur verið gefin út vegna þess að nýting hefur breyst eða ef ljós kemur að nýting er umfram þol landsins.

14. gr. Landbótaáætlanir.

Framleiðandi sem ekki uppfyllir skilyrði um beitarnýtingu samkvæmt 13. gr. getur óskað eftir að unnin verði tímasett landbótaáætlun þar sem úrbóta er þörf og getur hún tekið til allt að 10 ára. Landgræðsla ríkisins staðfestir hvort landbótaáætlun stenst viðmiðunarkröfur. Landbótaáætlun er því aðeins gild að hún hljóti staðfestingu Landgræðslu ríkisins.

Ef vinna þarf landbótaáætlun til þess að uppfylla skilyrði um landnýtingu gilda eftirfarandi reglur:

- *Framleiðandi skal vinna, eða láta vinna, landbótaáætlun fyrir eigið heimaland.*
- *Landbótaáætlun fyrir upprekstrarheimaland skal unnin af hlutaðeigandi framleiðanda og landeigendum.*
- *Landbótaáætlun fyrir afrétti skal unnin í samstarfi viðkomandi bænda, Landgræðslu ríkisins, sveitarstjórnar, fjallskilastjórnar og búnaðarsambands.*

Landgræðsla ríkisins hefur eftirlit með að landbótaáætlun eða landnýtingaráætlun sé fylgt.

Framleiðandi sem ekki uppfyllir skilyrði um landnýtingu og hefur ekki fengið staðfestingu Landgræðslu ríkisins á landbótaáætlun eða landnýtingaráætlun innan fimm mánaða frá því að Landgræðsla ríkisins gerði skriflegar athugasemdir við landnýtingu til framleiðanda uppfyllir ekki skilyrði um gæðastýrða sauðfjárframleiðslu. Sama gildir ef framleiðandi fylgir ekki áður staðfestri landbótaáætlun eða landnýtingaráætlun. Landgræðsla ríkisins skal senda skriflega tilkynningu um það til framkvæmdanefndar búvörusamninga og framleiðanda. Berist tilkynning síðar en 15. febrúar leiðir hún þó ekki til þess að álagsgreiðslur vegna gæðastýringar falli niður það almanaksár.“

Fjallað verður um þessar greinar sérstaklega í kafla um landbótaáætlanir (7. kafli).

3.4.2. Reglugerð frá 2008 sem byqqir á nýjum lögum

Ný reglugerð um GST tók gildi í byrjun árs 2008, nr. 10/2008, og var ætlað að gilda út 2013. Þá hafði 43. gr. búvörulaganna sem setti línurnar verið felld úr gildi. Landnýtingarmálum er lýst í 12.–16. gr. reglugerðarinnar með meginreglum í 12. gr. Þar er tekið fram að Landbúnaðarráðherra gefi út helstu forsendur og viðmið. Um stjórnsýslu stendur þetta í 1. mgr. 2. gr.: „Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra hefur yfirstjórn mála samkvæmt þessari reglugerð.“ Í 2. mgr. segir svo: „Matvælastofnun fer með framkvæmd gæðastýrðrar sauðfjárframleiðslu.“ Þetta er mikilvæg breyting, því nú er forræðið

alfarið komið á hendur framkvæmdavaldsins, hafi það áður farið á milli mála. Meginreglum um landnýtingu er lýst í 12. gr.:

„12. gr. Meginreglur um landnýtingu.

Landnýting framleiðanda skal vera sjálfbær á öllu því landi sem hann nýtir samkvæmt þeim kröfum sem settar eru fram í viðmiðunarreglum í viðauka I við þessa reglugerð um mat á ástandi lands og landnýtingu.

Framleiðandi skal ekki nýta auðnir og rofsvæði nema þá aðeins að í gildi sé landbótaáætlun, sem hefur það að markmiði að koma í veg fyrir beit á slíkum svæðum og/eða að þau verði gerð beitarhæf með landbótum sbr. viðmiðunarreglur í viðauka I.“

„Framleiðendur sem ekki uppfylla skilyrði um landnýtingu skv. IV. kafla uppfylla ekki skilyrði um gæðastýrða sauðfjárframleiðslu. Hver sá framleiðandi sem gengur gegn landbótaáætlun sem hann hefur skuldbundið sig til að hlíta uppfyllir ekki skilyrði um gæðastýrða sauðfjárframleiðslu.“

Breytingarnar fela m.a í sér:

1. Ennþá skal landnýting vera sjálfbær en frekari útlistun á því er sett í viðauka I (fjallað um síðar).
2. Auðnir og rofsvæði skal ekki nýta nema að í gildi sé landbótaáætlun sem hefur það að markmiði að slík svæði séu ekki nýtt. Þessi hugsun felur í sér þó sérkennilega þversögn. Vitaskuld ættu auðnir og rofsvæði ekki að vera nýtt til beitar og framleiðandi ætti í landbótaáætlun að þurfa að sýna fram á að slík svæði séu ekki nýtt.

Vísað er almennt í IV. kafla þessarar reglugerðar um heildarskilyrði fyrir landnýtingunni þar sem í 15. gr. er fjallað um um upprekstrarlönd og afrétti. Þar segir í 2. og 3. mgr.:

Framleiðendur skulu við gerð landbótaáætlunar fyrir afrétti leita atbeina viðkomandi fjallskiladeildar og umsagnar gróðurverndarnefndar og Landgræðslu ríkisins skv. 16. gr. laga nr. 6/1986 um afréttamálefni, fjallskil o.fl. Einnig skal líta til 12. gr. sömu laga sé talin þörf sambærilegra ráðstafana fyrir upprekstrarheimalönd.

Eftirlitsaðili skv. 2. gr. skal votta að landbótaáætlun stuðli að þeim markmiðum sem fram koma í 2. mgr. 13. gr. og viðauka I. Landbótaáætlanir skulu settar upp með hliðsjón af viðauka II við þessa reglugerð.

Hér er lagstoð sótt í lög um afréttarmál, fjallskil o.fl. (6/1986) sem gefur stjórnnum fjallskiladeilda að grípa inn í sé aðgerða þörf og samræma landnýtingu, sem er mikilvægt. Að öðru leyti eru almennar reglur um landnýtingu settar inn í viðmið og úrvinnslu á viðmiðum. Viðmiðin eru að mestu leyti þau hin sömu og sett voru í reglugerð 175/2003 en þó eru t.d. ákvæði um svokallað „beitargnótt“ felld út. Því var ekki hert á reglum frá árin 2003 heldur þvert á móti. Framkvæmdin virðist fallin í fremur fastan farveg.

Frá náttúruverndarsjónarmiði er afar mikilvægt að heildarhugsun *Viljayfirlýsingar* frá 2000 og almenn nútímaleg vistfræðileg sjónarmið þar sem litið er til vistkerfisþátta og vistkerfisþjónustu séu höfð að leiðarljósi við setningu og úrlausn viðmiða sem stýra framkvæmd GST. Þá heildarhugsun er ekki að finna í reglugerðunum frá 2003 eða 2008, enda þótt margt í framkvæmdinni hafi verið framsækið, ekki síst samkvæmt reglugerðinni frá 2003. Þróunin hefði þó átt að vera mun framsæknari en reyndin varð, m.a. í ljósi betri þekkingar á vistkerfum landsins. Um viðmiðin er að öðru leyti fjallað síðar.

3.4.3. Reglugerð nr. 1160 frá 2013

Ný reglugerð var sett árið 2013, þegar gildistími reglugerðar frá 2008 rann á enda. Þar er vísað í samning við sauðfjárþændur frá 2007. Hin nýja reglugerð var að sumu leyti áþekkt þeirri næstu á undan. Þó voru gerðar allmiklar breytingar í IV. kafla um landnýtingu. Samkvæmt nýjum meginreglum (13. gr.) skyldi landnýting framleiðanda:

„ ... vera sjálfbær á öllu því landi sem hann tilgreinir í umsókn sinni og skal það land jafnframt standast viðmið um ástand lands samkvæmt þeim kröfum sem settar eru í viðauka I. Framleiðandi skal eingöngu nýta það land sem tilgreint er í umsókn.“

Tekið er fram að landnýtingin skuli vera sjálfbær á öllu landinu sem viðkomandi bóndi nýtir. Þetta teljast vera frekar skýr skilaboð um það að beit á auðnum og rofsvæðum – sem getur aldrei talist sjálfbær landnýting (sjá síðar) – eigi ekki að líðast. Því er sú þróun er síðar verður, þar sem landbótaáætlanir fjalla um nýtingu auðna og rofsvæða, fremur torskilinn. Síðan segir í 13. grein:

„Landbótaáætlun skv. 15. og 16. gr. skal gera fyrir beitiland sem uppfyllir ekki kröfur samkvæmt viðauka I. Framleiðandi sem ekki uppfyllir skilyrði um landnýtingu skv. IV. kafla uppfyllir ekki skilyrði um gæðastýrða sauðfjárframleiðslu“

Greinin er útþynnt með því að fella út málsgrein í reglugerð frá 2008 sem segir:

„Framleiðandi skal ekki nýta auðnir og rofsvæði nema þá aðeins að í gildi sé landbótaáætlun, sem hefur það að markmiði að koma í veg fyrir beit á slíkum svæðum og/eða að þau verði gerð beitarhæf með landbótum sbr. viðmiðunarreglur í viðauka I.“

Hugsanlega kemur textinn „vera sjálfbær á öllu því landi sem hann tilgreinir í umsókn sinni“ í stað texta er felldur var á brott. En þessar breytingar fela eigi að síður í sér verulega veikingu á framkvæmd L-GST sem verður æ meira áberandi er á líður. Þetta getur aðeins túlkast sem svo að það vanti verulega upp á vilja hagsmunasamtaka og ráðuneytis til að ráðast í raunverulegar aðgerðir til að taka á bágrri stöðu íslenskra vistkerfa. Ofangreindri breytingu var mótmælt harðlega af Landgræðslunni sbr. nánari umfjöllun í kafla 6.4.

Í 15. gr. um landbótaáætlanir fyrir heimalönd er tekið fram að við gerð landbótaáætlana skuli leita umsagnar Landgræðslunnar. Síðan segir í 1. málsl. 2. mgr.: „Matvælastofnun skal staðfesta með hliðsjón af umsögn Landgræðslu ríkisins að landbótaáætlun sé í samræmi við meginreglur skv. 13. gr. og viðauka I.“ Hvað þetta þýðir er ekki alveg ljóst: Reglugerðin segir ekki að Matvælastofnun þurfi að fara fullkomlega eftir umsögn Landgræðslunnar, heldur aðeins að hafa hliðsjón af henni. Er þá ekki eðlileg krafa að Matvælastofnun hafi beitarvistfræðinga og sérfræðinga um ástand lands innan sinna vébanda til að taka sjálfstæða ákvarðanir?

Svo er það spurning hvort Landgræðslan sé bundin af viðmiðum reglugerðarinnar, þegar þau standast ekki mál út frá vistfræðilegum sjónarmiðum, og eigi frekar að nýta fagleg sjónarmið starfsmanna sinna (sjá 6. kafla, „Að votta eða ekki“). Ef Landgræðslan er bundin af viðmiðum reglugerðarinnar er henni skorinn þröngur stakkur, hún á fyrst og fremst að kanna hvort nýting standist viðmið 13. gr. (sjá fyrr) og viðmið sem eru framreidd í Viðauka I við reglugerðina. Þá vaknar margar spurningar. Í fyrsta lagi: hver setur viðmiðin í viðauka I þegar hér komið sögu? Er það 1) Landgræðslan samkvæmt ströngum nútímalegum kröfum í anda tilgangs stofnunarinnar um verndun og endurheimt lands? 2) Eru þetta viðmið sem erfast áfram frá þeim tíma þegar þau eru sett fyrst þegar aðilar eru að prófa sig áfram með málaflokkinn og vilja stíga sem hægst til jarðar gagnvart bænum til að byrja með? 3) Eru viðmiðin sett af þar til bærum aðilum með haldgóða menntun, reynslu og skilning á ástandi íslenskra vistkerfa með tilliti til nýtingar þeirra? 4) Eða eru viðmiðin sett af einhverjum öðrum aðila? Þetta eru ákaflega mikilvægar spurningar sem komið verður að síðar. Ekkert í reglugerðinni segir hver ber ábyrgð á viðmiðunum nema þá ráðherra og ráðuneyti landbúnaðarmála. Hvert leitar ráðuneytið og framkvæmdaaðilinn MAST eftir faglegri ráðgjöf um hvað telst ásættanleg landnýting? Um það er ekkert að finna en að vísu er ennþá um svipaðar viðmiðunarreglur að ræða og þær sem settar voru í samræði við Landgræðsluna forðum. En það er ekkert sem tryggir það til frambúðar, eins og framhald þessarar þróunar sem hér er rakin ber rækilega vitni um. Hins vegar er það ljóst að lög um landgræðslu (nr. 155/2018) leggur þær skyldur á herðar Landgræðslunnar að setja viðmið um landnýtingu sem

hlýtur að þurfa að nota í framtíðinni, en óljóst er hver áhrifin verða á núgildandi landbótaáætlanir, sem gilda flestar til 2024-2025, og hvort þau viðmið hafi áhrif á þau svæði þar sem ekki er krafist landbótaáætlana nú (sjá 8. kafla).

Þegar svona margar spurningar vakna, þá kviknar líka sú spurning hvort að það þurfi ekki að byrja upp á nýtt með miklu skýrari viðmiðum. Viðmiðum sem eru betur í takt við nútímaþekkingu, með ábyrgð á faglegum hlutum er snúa að landnýtingu á stað sem getur staðið undir slíkri faglegri ábyrgð (faglega) og heyrir undir viðkomandi stað í stjórnsýslunni (undir Umhverfisstofnun). Svarið er augljóst: Já. Frekari rök fyrir þessu svari eru færð í samhengi í öðrum köflum ritsins. Eins og fyrr sagði er opnað á annars konar nálgun á setningu viðmiða í nýjum landgræðslulögum (155/2018). Þá er ljóst að einnig þarf að taka mið af lögum um náttúruvernd (60/2013), sem ekki hefur verið gert.

3.4.4. Reglugerð breytt að tveimur árum liðnum. Reglugerð 536/2015 um breytingu á reglugerð 1160/2013.

Frá og með árinu 2013 eru reglugerð um GST breytt þrisvar sinnum: 2013, 2015, 2017 og 2018. Á þessum tíma verður markverð þróun á L-GST sem hér verður reynt að greina.

Ný reglugerð 536/2015 um breytingu á reglugerð nr. 1160/2013 snýst að mestu um breytingar á landnýtingarþætti GST (IV. kafli, Landnýting framleiðanda og landbótaáætlun). Í 13.gr. sem felur í sér „Meginreglur um landnýtingu“ er gerð ansi veigamikil breyting þar sem lokasetning sem áður var (reglugerð frá 2013) er felld niður en hún hljóðaði svo: „Framleiðandi sem ekki uppfyllir skilyrði um landnýtingu skv. IV. kafla uppfyllir ekki skilyrði um gæðastýrða sauðfjárframleiðslu“. Nú er sum sé ekki nauðsynlegt lengur að uppfylla skilyrði gæðastýringarinnar, eða hvað?! Landgræðslan mótmælti harðlega þessari niðurfellingu og um það verður fjallað hér síðar í kafla sem byggir á bréfum samskiptum Landgræðslunnar við Matvælastofnun og fleiri aðila. Á þessum tímapunkti er ljóst að framkvæmd gæðastýringarinnar er ekki í samræmi við þær kröfur sem Landgræðslan gerir, sem þýðir að framkvæmdin hefur ekki lengur tengsl við faglegt mat á umhverfiskröfum vegna nýtingarinnar (sjá síðar).

Töluverðar efnislegar breytingar eru á öðrum þáttum er lúta að landnýtingu og stjórnsýslu. Í lok 15. greinarinnar stendur:

„Matvælastofnun er heimilt að staðfesta landbótaáætlun til allt að 10 ára, þótt ljóst sé að í lok gildistíma áætlunarinnar náist ekki að uppfylla viðmið um ástand lands í viðauka I. Í slíkri landbótaáætlun skulu settar fram ítarlegar tillögur um hvernig verði dregið úr beitarlági, svo sem, með fækkun fjár, aðgangi að öðru beitarlági og styttri beitartíma og hvernig komið er í veg fyrir beit á landi í ástandsflokk 5.“

Hér er ýmislegt sem þarf að staldra við.

1. Horfið er algjörlega frá þeirri hugmynd að ef land hentar ekki til sauðfjárbætur, þá séu áætlunirnar í raun til bráðabirgða á meðan fundnar eru aðrar leiðir, m.a. að beit verði hætt í lok áætlunartímans, sbr. umfjöllun um upphaflega þróun gæðastýringarinnar og um *Viljayfirlýsingu* frá 2000.
2. Hægt er að staðfesta áætlun þótt áætlunirnar nái ekki að uppfylla skilyrði sem sett eru! Það nægir að gefa áheiti um ýmsar bætur á landi. Því er ljóst að L-GST felur ekki í sér markvissar lausnir á þeim vandamálum sem valdið hafa slæmu ástandi landsins og viðhaldið þeim síðan þó bændur geti vissulega bætt sína beitarrætti og dregið úr neikvæðum áhrifum og jafnvel haft jákvæð áhrif á vistkerfi við vissar aðstæður.
3. Spyrja verður hvort endanleg ákvarðanatataka, t.d. er varðar stór afréttarsvæði sem einkennast af auðnum, sé á faglegum grunni er varðar vistfræði landsins: það er Matvælastofnun sem heimilar

landnýtinguna. Það breytir engu að Landgræðslan votti að tiltekin nýting falli undir ákvæði sett af öðrum, ákvæði sem Landgræðslan sjálf telur algjörlega ófullnægjandi út frá faglegum sjónarmiðum (og sett af Landbúnaðarráðuneyti, ekki Umhverfissráðuneyti). Enda er búið að fella úr gildi ákvæði sem var í reglugerð 1160/2013 um að hægt sé að fella landbótaáætlanir ef þær uppfylla ekki skilyrði sem sett eru.

Það er áhugavert að hafa þessar upplýsingar í huga þegar landbótaáætlanir fyrir stóra afrétti eru skoðaðar (7. kafli) og með hliðsjón af þeim upplýsingum um viðhorf Landgræðslunnar sem endurspeglast af bréfaskrifum stofnunarinnar (sjá 6. kafla, „Að votta eða ekki“).

Í 16. gr. reglugerðarinnar (sbr. reglugerð nr. 536/2015) eru greinar sem eru mjög til bóta, m.a. ákvæði um hvernig fara skal með fé sem finnst á beitarsvæðum. Í 16. gr. er jafnframt fjallað um árangursmat á landbótum, sem fæli m.a. í sér mat á gróðurhæð, gróðurþekju, hlutdeild einstakra tegundahópa í gróðurþekju o.s.frv. Á það ber að líta að uppgræðslur af þessu tagi hylja sjaldan meira en 0,5% af heildarstærð stærri afrétta (sjá síðar) en geta verið þeim mun stærri hluti aðgerða í heimalöndum í byggð. Landgræðsla á illa förnum heiðalöndum sem miðar að endurheimt vistkerfa sem endurspeglar „getu“ (e. potential) er vitaskuld af hinu góða. Uppgræðsla sem er stundum lítið annað en túnrækt til fóðurframleiðslu, er af allt öðrum toga, sem mikilvægt er að setja einhver spurningarmerki við. Stundum getur þetta farið saman eins og rannsóknir sýna, en ekki alltaf. Á Auðkúlu- og Eyvindarstaðaheiðum (Blöndusvæðinu) hafa aðgerðir af þessu tagi skilað miklu. Uppgræðslur með áburði draga gjarnan til sín mikinn fjárfjölda, sem dregur úr álagi annars staðar sem líka getur haft mikið gildi. Aðrir þættir á borð við ásýnd landsins ættu einnig að koma til álita, m.a. með tilliti til hvort áhersla er lögð á „túnrækt“ eða náttúrulega framvindu staðargróðurs. Það á ekki síst við á þjóðlendum, landi sem notað er á margvíslega vegu í þágu þjóðar, en þar sem vistheimt ætti að vera helsta markmið landgræðsluáðgerða. Á sumum svæðum ætti áhersla að vera á að koma á fót birkigróðri, sem er náttúrulegt gróðurfar sem er afar mikilvægt, ekki síst á gosbeltinu af margvíslegum orsökum (sjá 8. kafla). Þar sem vistkerfi ná að dafna á slíkum svæðum er mikilvægt að þau hafi djúpstætt rótarkerfi kjarrgróðurs í grófum jarðveginum og sé sæmilega hávaxinn til að standast gjóskufall. Með öðrum orðum, sum svæði ættu ekki að vera beitarsvæði, hvorki í nútíð eða fyrirsjáanlegri framtíð. Aðferðafræðin tekur ekki á slíkum grundvallarspurningum, sem þó eru svo mikilvægar í tengslum við gæðastýringu í sauðfjárrækt og stuðning þjóðarinnar við þessa atvinnugrein. Það er algjörlega ljóst að nauðsyn er á mun ítarlegri og breiðari umræðu um gildi og aðferðir uppgreiðslu á sauðfjárbreitarsvæðum og tengingu slíkra aðgerða við þá þekkingu sem er til staðar, sem er bæði mikil og fer ört vaxandi.

3.3.5. Ný reglugerð 2017 (1166/2017) og 2018 (511/2018)

Ekki var að sjá að neinar verulegar breytingar væru gerðar frá því sem áður gildi nema að því leyti að draga enn úr kröfum í viðauka (sjá kafla síðar um viðmið).

3.4. Lokaorð

Ljóst er af þróun laga og reglugerðaumhverfis fyrir landnýtingarþátt gæðastýringar í sauðfjárrækt að horfið hefur verið frá upprunalegri hugsun um framkvæmdina, sem m.a. kom fram í *Viljayfirlýsingu* frá árinu 2000. Sú yfirlýsing var unnin á breiðum grunni margra fagaðila. Síðari tíma breytingar hafa ekki verið gerðar í samráði við þessa aðila og hafa auk þess gengið gegn vilja Landgræðslunnar eins og síðar

kemur fram. Breytingar sem gerðar hafa verið minnka kröfur er varðar landnýtingu og taka ekki tillit til aukinnar þekkingar á vistkerfum landsins (fjallað nánar um í síðari köflum). Laga- og reglugerðaumhverfið hefur þróast frá því að vera samráðsgrundvöllur um nýtingu til kerfis sem er algjörlega mótað og framkvæmt af framleiðendum og ráðuneyti þeirra. Því er ekki lengur stoð í framkvæmd þessara laga til að sveigja framleiðslu sauðfjárafurða að landkostum og það stenst ekki skoðun að markaðssetja afurðirnar á verstu svæðunum sem „græna framleiðslu“ byggt á lagaumhverfi sem nú er í gildi. Slík framkvæmd flokkast undir svokallaðan „grænþvott“. Því þarf önnur lagaleg og framkvæmdaleg úrræði til að tryggja hag illa farins lands á Íslandi í framtíðinni. Þar ber m.a. að líta til nýrra laga um landgræðslu (155/2018) eins og síðar verður fjallað um. Lög um náttúruvernd (60/2013) og landgræðslu (155/2018) eru að mörgu leyti skýr er varðar markmiðssetningu og líta þarf til þess hvort framkvæmd L-GST brjóti í bága við ákvæði náttúruverndarlaga sem og landgræðslulaga. Með birtingu samskipta Landgræðslunnar um framkvæmdina (sjá síðar) og könnun á efni landbótaáætlana opnast leið til að kæra framkvæmdina sé tilefni til þess.

4. Viðmið

Gæðastýring í sauðfjárrækt er hér skammstöfuð **GST** og landnýtingarþáttur gæðastýringar í sauðfjárrækt sem **L-GST**.

Ráðuneyti landbúnaðarmála heitir ýmsum nöfnum á tímabilinu sem fjallað er um og til einföldunar er yfirleitt talað um Landbúnaðarráðuneyti (heitir nú Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti). Ráðuneyti umhverfismála hefur einnig heitið ýmsum nöfnum en hér er oftast vísað til Umhverfisráðuneytis til einföldunar (nú Umhverfis- og auðlindaráðuneyti). Heiti Landgræðslunnar var breytt með lögum í desember 2018, en hét áður Landgræðsla ríkisins. Núverandi heiti stofnunarinnar er yfirleitt notað í þessu riti.

Lagatextar eru allir fengnir af vef Alþingis, en reglugerðir af reglugerd.is (Dómsmálaráðuneyti) eða fengust eftir skriflega ósk frá sama aðila. Ekki er ástæða að tilgreina vef Alþingis í hvert sinn sem vitnað er í lög eða reglugerðir að öðru leiti. Ár í tilvitnunum um reglugerðir og lög eru feitletruð til áherslu (en ekki númer laga og reglugerða). Mikilvæg skjöl eru birt í viðauka.

4.1. Inngangur

Hér á undan var fjallað lög og reglugerðir um landnýtingu í tengslum við gæðastýringu (GST) í sauðfjárrækt. Viðmið sem sett hafa verið í reglugerðunum eru grundvallarþáttur fyrir framkvæmd laganna. Þau eru dregin upp í viðaukum við reglugerðirnar. Hér er fjallað um öll viðmiðin, jafnvel þau elstu sem hafa að miklu leiti fallið úr gildi. Þetta er gert til þess að gera viðmiðin og þróun þeirra aðgengileg á einum stað og til að sýna að þróunin hefur verið í átt frá strangari til veikari viðmiða.

4.2. Viðmið 2003 (úr 175/2003)

Ekki er ljóst hvernig staðið var að þróun og framsetningu þessara fyrstu viðmiða, en þó hefur komið fram að sérfræðingur hjá Landgræðslunni og starfsmaður Bændasamtaka Íslands báru þungan af starfinu að höfðu samráði við ýmsa fagaðila (Björn Barkarson, svar í tölvupósti til ÓA 11.des. 2018). Öllum gekk vitaskuld gott eitt til, t.d. fagaðilum að ná fram ströngum skilyrðum til hags fyrir vistkerfi landsins. Framleiðendur vildu minnka deilur um framleiðslu dillakjöts en einni var ljóst að margir vildu raska sem minnst þáverandi nýtingu lands (sjá umræðukafla).

Í upphafi viðmiðanna (175/2003) er texti sem einnig er að finna í 13. gr. reglugerðarinnar:

„Meginviðmiðun við ákvörðun um nýtingu heimalanda og afrétta er að nýtingin sé sjálfbær þannig að framleiðslugeta landsins sé nægileg og nýting innan þeirra marka að gróðurfar sé í jafnvægi eða framför.“
Og einnig á hverju matskerfið byggist:

„Matsreglur byggjast einkum á mati á stærð gróðurlendis og gerð þess, gróðurfari og framleiðni ásamt fyrirliggjandi gögnum um nýtingu og ástand, t.d. vegna jarðvegsrofs, uppblásturs o.fl. Nýtanlegt beitiland skal vera í viðunandi ástandi með tilliti til framangreindra matsþátta. Miðað skal við að auðnir og rofsvæði verði ekki nýtt til beitar og að gerðar verði tímasettar framkvæmda- og fjárhagsáætlanir um úrbætur eftir því sem við á.“

„Staðfesting á landnotum miðar við ástand landsins þegar matið fer fram, en stýriþættir, t.d. vísitæundir, þróun gróðurfars og önnur landnýting, eru einnig hafðir til hliðsjónar.“

Þessi texti úr fyrstu viðmiðum L-GST lofar að mörgu leiti góðu. Notaðar eru fimm töflur til að skilgreina betur viðmiðin, sem nota bókstafina frá A (best) til E (verst) til að lýsa eigindum fyrir töflur 1-3.

1. Ástand lands. A-E, Rof og ástand gróðurs. Ágætt-mjög slæmt.
2. Einkunnir fyrir gróðurflokka (10 gróðurflokkar, einkunnir A-E, Votlendi=A; ógróið=E).
3. Viðmiðunarmörk fyrir beitargnótt (næg beit, ha/ærgildi).
4. Viðmiðunarmörk fyrir landbótaáætlanir (heimalönd og „upprekstrarheimalönd“).
5. Viðmiðunarmörk fyrir landbótaáætlanir (afréttir).

Ástæða er til að fjalla efnislega um þessar töflur.

Tafla 4.1. L-GST 2003 Viðmið - Kvarði fyrir ástand lands. Miðað við jarðvegsrof, gróðurflokka og ástandslokka.

Einkunn, ástand	Jarðvegsrof	Ástand gróðurs – lýsing
A Ágætt-Gott	Ekkert rof Lítið rof	Ágætt – heil, oftast uppskerumikil þekja Gott – heil gróðurþekja, lítið um rofdíla. Mikið af góðum beitartegundum í sverði
B Viðunandi	Lítið eða nokkurt rof	Talsvert af góðum beitartegundum í sverði. Lítið um rofdíla í þekju.
C Rýrt	Nokkurt rof	Lítið um góðar beitartegundir eða lélegar beitartegundir eða beitarfælnar plöntur ráðandi. Eða allmikið um rofdíla.
D Slæmt	Talsvert rof	Ofnýtt land eða mikið um rofdíla í gróðurþekju. Rofsvæði og auðnir.
E Mjög slæmt	Mikið rof Mjög mikið rof	Ekki beitarrhæft. Mjög rýrt gróðurfar, lélegar beitartegundir eða beitarfælnar plöntur ráðandi, og jafnmikið rof og skv. D eða meira í sverði. Landryrnun ráðandi ferli. Sandauðnir og melalönd.

Hér er á ferðinni mikilsverð tilraun til þess að skilgreina ástand lands byggt á gögnum. Lítið er til beitavistfræði og hvort lostætar eða beitarrhæfnar tegundir séu ráðandi. Sá er þetta ritar telur þó mistök felast í því að „Rofsvæði og auðnir“ séu skilgreind undir D, slíkt land getur aldrei talist annað en „E-mjög slæmt ástand“. Það vekur athygli að fremst í lýsingunni E stendur „Ekki beitarrhæft“, sem er vitaskuld rétt. En land í slæmu ástandi (D) er ekki heldur „beitarrhæft“. Rofsvæði og auðnir hefðu, sem fyrr sagði átt að heyra undir E. Að því sögðu væri hugsanlegt að nýta D landið með miklum skilyrðum um bötun. Gróðurflokkum Nyttjalandis var gefin „gróðureinkunn“ sem er eftirfarandi (Tafla 4.2).

Tafla 4.2. L-GST 2003 Viðmið - Einkunnir fyrir gróðurflokka, ásamt einkunn sem æskilegri hefðu verið með tilliti til vistfræði eru færð inn með rauðu letri (**X** og **o**). **X**: gefið gildi fyrir nánari skoðun skv. gögnum um stærð gróðurlendis og gerð þess, gróðurfar og framleiðni. **X** (rautt X): æskileg gildi út frá vistfræðilegum sjónarmiðum. - : möguleg einkunn **o**: ólíkleg einkunn, **o** (rautt o): æskilegir möguleikar út frá vistfræðilegum sjónarmiðum.

Gróðurflokkur	Gróðureinkunn				
	A	B	C	D	E
Votlendi	X	-	-	o	O
Hálfdeigja	X	-	-	-	O
Kjarrgróður og skóglendi	X	-	-	-	O
Ræktað land	X	-	-	o	O
Graslendi / blómlendi	-	X	-	-	-
Ríkt mólendi	-	X	-	-	O
Rýrt mólendi	-	-	X	- X	-
Mosavaxið land	o	-	X	- X	-
Hálfgróið land	o	- o	-	X	- X
Lítið gróið land, auðnir	o	o	- o	-	X

Hér eru gefin gildi: (X) sjálfgefin gildi og (-) möguleg gildi. Að hluta til er hér byggt á „Landnýting og vistvæn framleiðsla sauðfjáraðila“ (Ólafur Arnalds o.fl. 2003) en þar eru einkunnir frá A-D og mikil tengsl við rof, þ.e. að X gildin féllu á fleiri gróðureinkunnir, en ekki eina.

Í þessu samhengi má nefna að skóglendi sem er að eyðast í Skyndidal ætti aldrei að geta fengið gildið A; mun frekar gildið D. Því vakna upp spurningar um að hve miklu leyti var farið eftir þessu á sínum tíma, t.d. að gefa aðrar einkunnir en eru merktar X í töflunni hér fyrir ofan. Í töflunni eru gildi sem geta vart staðist. Hálfgróið land ætti aldrei að falla annars staðar en í neðsta flokk (E), slíkt land er ekki beitiland. Þá stenst það ómögulega að gefa mosavöxnu landi einkunnina C, enda þótt í þekju slíkra svæða geti verið eitthvað af háplöntum; D væri réttara. Rýrt mólendi getur tvímælalaust fallið jafnoft í D flokk og C, ef tekið er mið af nútímalegum aðferðum um mat á ástandi lands. Slík svæði eru í mörgum tilfellum orðin rýr vegna langvarandi beitar og/eða ofbeitar. Rýrt mólendi í lítilli hæð yfir sjávarmáli þar sem aðrar umhverfisaðstæður eru góðar er dæmi um hnignun lands sem fyrst og fremst verður vegna beitar. Í rýru mólendi hefur kolefnisforði (orka) glatast að stórum hluta og mörg rýr mólendi kunna að vera umtalsverðar uppsprettur gróðurhúsalofttegunda (CO₂, N₂O). Næringarforði (t.d. nitur) hefur að stórum hluta glatast og gróðurþekjan markast af því. Einnig hafa góðar beitartegundir, sem um leið gefa meiri uppskeru og næringu, verið beittar út úr kerfinu eða þrífast ekki sökum næringarskorts eða samkeppni við aðrar þolnari tegundir (sjá 5. kafla). Á hálendi er rýrt mólendi víða eðlilegt gróðurfar en það breytir því ekki að slík kerfi þola ekki mikla beit.

Um þetta kerfi (Töflur 2–5) munu hafa farið fram talsverðar umræður á sínum tíma, en ég hef ekki aðgang að gögnum sem lágu að baki þessum ákvörðunum. Líklega hafa gildin verið færð til vinstri (leyft meira miðað við ástand) sem málamiðlun á fyrstu stigum L-GST.

Tafla 3 í viðmiðunum **2003** er athyglisverð. Miklar umræður höfðu farið fram um hugtakið „beitarþol“ og það sem stóð í ítölulögum að „fulltelja“ skuli í haga, sem rækilega var bent á að væru úrelt hugtök (sjá umfjöllun um beit í næsta kafla). Hér er reynt að koma til móts við þetta með því að móta rúmar viðmiðunarreglur og nota með hugtakið „beitargnótt“; hve mikið þurfi af helstu gróðurflokkum til að fá nóg af beitargróðri. Þetta er mun eðlilegri hugmyndafræði en „beitarþol“, sbr. umræðu í 5. kafla. Beitargnótt var skilgreind í 2. gr. reglugerðarinnar sem „*lítið eða mjög hóflegt beitarálag miðað við flatarmál og framleiðni gróðurs*“ Það er: „gnótt beitar“. Þetta verður að teljast ákvæði sem er í anda greiðslna samkvæmt grænum viðmiðum. Viðmiðunarmörk fyrir beitargnótt í heimalöndum voru gefin í 3.töflu viðauka í reglugerðinni:

Tafla 4.3. L-GST 2003 Viðmið - Viðmiðunarmörk fyrir beitargnótt, heimalönd neðan 400 m.

Gróðurflokkar	Beitargnótt ha/ærgildi
Graslendi, blómlendi, hálfdeigja, ræktað land (endurvöxtur)	2,5
Kjarrgróður og skóglendi, ríkt mólendi, votlendi	4,0
Rýrt mólendi	8,0
Mosi, hálfgróið, lítið gróið land	0

Ég hygg að talsverðar umræður hafi farið fram um þessi gildi áður en þau voru sett fram, en hef ekki gögn þar að lútandi. Þessi viðmið sýna hugsun í rétta átt, beitargróður á að vera nægur fyrir úthagabeit í fjölbreyttu landi. Það er röng hugsun að „fulltelja í haga“ eins og ítölulög kröfðust, Engin slík viðmið standast fræðilega skoðun og ef ástandið er að hluta rýrara en eðlilegt ástand landsins ætti að vera er rétt að beita úthaga mjög létt. Viðmiðin sem fram koma í Töflu 4.3 eru mikið rýmri en þau „leiðbeinandi

viðmið“ sem notuð hafa verið í seinni tíma reglugerðum. Því miður var þessum viðmiðum þó lítið beitt að sögn kunnugra.

Með þessum þremur töflum (4.1–4.3) er lagður grunnur fyrir heildarviðmið sem sett eru fram í tvennu lagi, annars vegar fyrir heimalönd og „upprekstrarheimalönd“ en hins vegar fyrir afrétti. Hér eru þessar töflur dregnar saman í eina töflu. Hugsanlega má rekja aðferðafræðina til viðmiða sem þróuð voru fyrir *Jarðvegsrof á Íslandi*, m.a. til að taka afstöðu til afrétta landsins (Mynd. 1.1 aftast í kaflanum).

Tafla 4.4. L-GST 2003 Viðmið - Viðmiðunarmörk fyrir ástand heimalanda, upprekstrarheimalanda og beitilanda á afrétti.

HEIMALÖND /UPPR.HEIMAL.	Lokaeinkunn E Rof og ástand gróðurs	D+E Rof og ástand gróðurs	Lítið gróið land, Auðnir
Staðfest með eða án skoðunar	<5%	<33%	<10%
Frekari skoðun – landbóta þörf eða staðfesting án skilyrða	5-15% Hámark 40 ha	33-66% Hámark 280 ha	10-20% Hámark 80 ha
Landbótaáætlun nauðsynleg	>15%	>66%	>20%
Afréttir			
Staðfest með eða án skoðunar	<5%	<50%	<33%
Frekari skoðun – landbóta þörf eða staðfesting án skilyrða	5-15%	50-66%	33-75%
Landbótaáætlun nauðsynleg eða friðun í lok aðlögunartíma (afréttur ekki hæfur til sauðfjárbættar)	>15%	>66%	>75%

Viðmiðin ganga býsna nærri landinu og gefa færi á að stór hluti beitarlanda séu rofsvæði, auðnir, eða ákaflega rýrt land (hálfgróið, mosapembur o.s.frv.). Hér eru nánar fjallað um nokkur atriði sem þarfnastr athygli:

1. Mikilvægt er að benda strax á neðstu línu töflunnar: „*Landbótaáætlun nauðsynleg eða friðun í lok aðlögunartíma (afréttur ekki hæfur til beitar)*“. Hér er sett fram með skýrum hætti sú hugsun, fagfólks á sviði ástands lands þegar gæðastýringin var tekin upp, að gæðastýringin ætti að leiða til friðunar verst fögnu afréttanna. Mikilvæg tilslökun var þó gerð, eins konar „sólarlagsákvæði“, sem fólst í því að friðunin kæmi í lok aðlögunartíma meðan leitað væri annarra úrræða. Hér er um að ræða ákaflega væg skilyrði er varðar ástand lands.
2. Þrír fjórðu hlutar (75%) auðnir er vægast sagt allt of há og óásættanleg viðmiðunartala fyrir friðun. Að mínu viti væru 50% einnig of há tala en 33% nær lagi (sjá einnig 6. kafla). Beitt afréttarlönd ættu að vera vel gróin! Enda er framkvæmdin sú að víða er reynt að aðskilja auðnir frá beittu haglendi með línunum á korti við gerð landbótaáætlana og þannig er hægt að standast skilyrði reglugerðarinnar. Hins vegar er allur gangur á hversu raunhæfur sá „aðskilnaður“ er, sbr. umfjöllun í 7. kafla.
3. Ekki hefur komið til friðunar á neinum afrétti á þeim 15 árum sem L-GST hefur verið í gildi, þrátt fyrir ítrekaðar ábendingar Landgræðslunnar og fleiri fagaðila þar um.

4. Þess ber að geta að hlutar afrétta eru nú „friðaðir“ með markvissri förgun fjár sem gengur á svæðum sem óæskilegt er að beita (sjá lið 2 og umræður). Sú þróun var hafin fyrir innleiðingu GST.

5. Niðurstaðan „fær ekki vottun“ er ekki sett í töfluna, aðeins að „landbótaáætlun nauðsynleg“. Henni er að vísu hægt að hafna, en á það hefur ekki reynt, engri landbótaáætlun hefur verið hafnað til þessa (tölvupóstur Matvælastofnunar og Landgræðslunnar til ÓA), en sumar hefur þurft að endurskoða áður en til staðfestingar kom. Viðmið staðfestinga hafa auk þess breyst mikið eins og vikið er að síðar í þessum kafla og í þeim næsta.

6. Eins og áður segir ætti hálfgróið land að falla með auðnum og lítt grónu landi sem óbeitarhæft. Hið sama á við flest af mosalandinu, enda uppskerulítið viðkvæmt land. Því er dálkurinn lengst til hægri í töflu 4.2 allt of takmarkaður; hann nær ekki til lands sem ekki ætti að nýta. Tilvist sanda og rofsvæða virðist gera það að verkum að mjög lélegt land, ógrónir melar og illa gróið land, virðist sæmilegt í samanburði, en ætti vitaskuld alls ekki að nýta til beitar heldur. Svona samanburðarfræði er þekkt frá öðrum geirum umhverfismála, t.d. við samanburð virkjanakosta eða fyrir útblástur á eiturefnum. Ef eitthvað alvont er haft til viðmiðunar getur slæmt orðið sæmilegt í samanburðinum.

7. Í stað E í fremsta dálki og D+E í miðdálki Töflu 4.4. hefði verið eðlilegra að telja C+E í fremsta og C+D í miðdálki. Þannig væri varlega farið og náttúran látin njóta vafans. C+E væri „Rýrt“ + „Slæmt“ ástand og augljóst er að slíkt land ætti ekki að vera stór hluti beitolands.

8. Gott dæmi um hve kröfurnar eru í raun litlar er að ekki er krafist friðunar á svæðum sem ekki standast mál (fremsti dálkur í Töflu 4.4).

Í lok viðaukans frá 2003 er upptalning á því hvað geti talist til landbóta: fækkun fjár, breyttur beitar tími, uppgræðsla, smölun á viðkvæmum svæðum utan hefðbundins smölunartíma, friðun viðkvæmra svæða, afmörkun gróins beitolands, markviss förgun fjár sem gengur á óbeitarhæfum svæðum og friðun afréttar í lok aðlögunartíma.

4.3. Viðmið 2008 úr reglugerð 10/2008

Ekki verður séð að veigamiklar breytingar séu gerðar á viðmiðum frá árinu 2003 nema að einu leiti. Horfið er frá hugtakinu „beitargnótt“ og þeim viðmiðum sem sett voru fram í Töflu 3 í viðauka með reglugerðinni 2003. Þar með er rofin tenging við beitarþunga sem ætti að vera grundvallaratriði í reglugerð um grænar greiðslur. Ekki liggur fyrir af hverju þetta var gert og engar leiðbeiningar um þetta atriði í viðauka reglugerðarinnar. Hins vegar eru gefnar út leiðbeiningar af Landgræðslunni árið 2014, eftir að ný viðmið taka gildi og þar er sett fram viðmiðunartala um beitarþunga sem orkar vægast sagt tvímælis og sem verður rætt ítarlega í 5. kafla.

4.4. Viðmið 2013 úr reglugerð 1160/2013

Með nýrri reglugerð (1160/2013) urðu verulegar breytingar á viðmiðunum frá 2003. Nýtt mat byggði á 1. útgáfu bókar eftir Sigbrúði Jónsdóttur (2010) „*Sauðfjárhagar*“, sem er gagnmerkt leiðbeiningarit um sauðfjárbreit. Myndefni í ritinu er mjög skilmerkilegt og mætti vera notað mun meira í viðmiðum en gert er. Þar er land flokkað í sex ástandsflokka „*með tilliti til einkenna þess*“. Í reglugerðinni segir:

„Reikna skal hlutfall lands í hverjum ástandsflokki fyrir það land sem meta á fyrir hvern framleiðanda. Land sem ekki er nýtt til beitar er undanskilið í útreikningum. Til að nýting beitolands fái staðfestingu þarf það standast þau viðmið sem sett eru í töflu 2 fyrir heimaland og upprekstrarheimaland og töflu 3 fyrir afrétti.“

Ástandsflokkunin tekur að einhverju leiti mið af aðferðum til að meta Hrossahaga (Borgþór Magnússon o.fl. 1997). Rétt er að bregða þessari töflu upp hér.

Tafla 4.5. Viðmið. Ástandsflokkun lands eftir einkunnum og líklegu gróðurlendi (Tafla 1 úr L-GST 2013).

Flokkur	Ástand	Einkenni	Líklegt gróðurlendi
0	Ágætt	Gróðurþekja heil. Rofabörð engin. Jarðvegur stöðugur. Sina mikil í sverði. Uppspera mikil. Beitarummerki lítil eða engin.	Kjarr- og blómlendi Mýrar og mólendi
1	Gott	Gróðurþekja heil eða nánast heil. Rofabörð engin. Jarðvegur stöðugur. Sina talsverð í sverði. Uppspera mikil, gróðurnýting lítil. Beitarummerki lítil.	Graslendi, mýrar, kjarr- og blómlendi, vallendi, heiðar og mólendi
2	Sæmilegt	Gróðurþekja nánast heil, í jafnvægi eða framför. Rofabörð geta verið til staðar en lág og að gróa upp. Jarðvegur stöðugur. Sina í sverði. Uppspera talsverð, gróðurnýting nokkur. Beitarummerki sýnileg.	Graslendi, vallendi, heiðar og mólendi
3	Slæmt	Gróðurþekja rofin. Rofabörð geta verið til staðar. Jarðvegur nokkuð stöðugur. Sina lítil. Uppspera lítil. Beitarummerki geta verið talsverð.	Rýrir móar, brattlendi, mólendi og melar.
4	Mjög slæmt	Gróðurþekja rofin. Rofabörð opin og virk. Jarðvegur óstöðugur. Sina vart sýnileg. Uppspera lítil. Beitarummerki geta verið mikil.	Melar áberandi. Rýrt mólendi.
5	Óhæft til beitar	Gróðurþekja í tötrum. Stök rofabörð með virku rofi. Jarðvegur mjög óstöðugur (laus). Sina nær engin. Uppspera óveruleg. Beitarummerki geta verið mikil.	Sandar, melar og auðnir.

Þessi tafla er notuð til þess að búa til viðmiðunarreglur á svipaðan hátt og var gert áður (viðmið frá 2003 og 2008). Rétt er að minnst á nokkur atriði hér.

1. Í töflunni er tekið fram að land í ástandsflokk 5 skuli ekki nýtt til beitar. Í reglugerðinni segir aftur á móti: „*Gera þarf landbótaáætlun sem felur í sér aðgerðir sem miða að því að landið verði beitarhæft*“. Þetta er að mörgu leiti hluti af ásteytingarsteini á milli Landgræðslunnar og Matvælastofnunar/ landbúnaðarráðuneytis, þar sem Matvælastofnun, ráðuneyti og hagsmunaaðilar virðast gera ráð fyrir að einfaldlega sé hægt að gera landbótaáætlun fyrir hvaða svæði sem eru og þar með nýta þau. Landgræðslan hefur mótmælt þessum sjónarmiðum kröftuglega (sjá 6. kafla). Það er alveg ljóst að auðnir, ekki síst sandar, verða ekki beitarhæfir á því árabili sem unnið er með. Landbótaáætlanir ættu að gera ráð fyrir skilyrðislausri friðun svæða í ástandsflokk 5. Framkvæmdin sýnir annað.

2. Það vekur athygli að aðeins ástandsflokkur 5 er talinn „óbeitarhæfur“. Út frá vistfræðilegum sjónarmiðum er land sem fellur í flokk 4 (mjög slæmt ástand, melar áberandi o.s.frv.) ekki síður óbeitarhæft land og hið sama á við hluta þess lands sem fellur í flokk 3, t.d. mjög rýrir móar og melar. Í upphafi ferils gæðastýringarinnar er gert ráð fyrir að beita ekki auðnir og rofsvæði. Hér eru slík svæði orðin „beitarhæf“ (þó með skilyrðum í töflum sem á eftir koma). Augljóslega ætti að slá saman saman flokkum 4 og 5 í flokkinn „óhæft til beitar“. Annað er í raun allt of mikill afsláttur gagnvart nýtingu á ónýtu landi, auðnum og rofsvæðum.

3. Ekki er ljóst hvað átt er við með hugtakinu „heiðar“ í dálkinum „líklegt gróðurlendi“ í fyrstu þremur tveimur ástandsflokkunum.

4. Það vantar skilning á mikilvægi tímans í samhengi við ástand lands. Illa farnir afréttir gróa ekki á fáum áratugum, en beit – jafnvel lítil beit – hægir enn meira á batanum. Séu beitolönd í slæmu ástandi tekur áratugi að græða þau (sbr. umræðu undir lið 1).

5. Það er grundvallaratriði að ekki ætti að vera hægt að votta land ef ljóst er að sómasamlegt ástand næst ekki á næstu árum og áratugum. Þá er friðun (og endurheimt vistkerfa) hin eðlilega landnýting. Í þessu felst megingalli kerfisins eins og oft hefur komið fram.

Taflan hefur klárlega meira gildi fyrir vel gróna haga en blettótt land með dreifðum gróðurlendum og illa gróið land þess á milli. Það hversu íslensk beitolönd eru sundurleit hefur veruleg áhrif á hvernig ástand heildarinnar er metið. Því hefur verið gripið til viðmiðunarmarka um hámarkshlutdeild lands sem „fellur á prófinu“ í þessum reglugerðum. En það skiptir afskaplega miklu máli hvaða einkunnir (flokkar 1-5) eru teknar inn í skilyrðin og með hvaða hætti. Settar eru fram tvær töflur í **2013 viðmiðunum** sem eru hér teknar saman í eina til hægðarauka. Í 2013 reglugerðinni er búið að einfalda töflurnar og fækka flokkum í tvo: annars vegar „Landbótaáætlun ekki nauðsynleg“ og hins vegar „Landbótaáætlun nauðsynleg“. Hér er ekki frekar en áður rætt um að land geti almennt ekki staðist reglur og ætti ekki að vera nýtt til sauðfjárbætur. Þótt landbótaáætlun geti falið í sér friðun hefur enn enginn afréttur verið friðaður í heild sinni á grunni reglugerðarinnar, aðeins afmörkuð svæði innan afrétta.

Tafla 4.6. Viðmið 2013 er varðar nýtingu heimalanda og afrétta.

	Ástandsflokkur 5 Rof og ástand gróðurs	Ástandsflokkar 3-4-5 Rof og ástand gróðurs
Heimalönd og uppr.heimalönd		
Landbótaáætlun ekki nauðsynleg	< 5%, hámark 5 ha	< 33%, hámark 40 ha
Landbótaáætlun nauðsynleg	> 5%	> 33%
Afréttir		
Landbótaáætlun ekki nauðsynleg	< 5%	< 33%
Landbótaáætlun nauðsynleg	>5 %	> 33%

Enn verður að gera nokkrar athugasemdir:

1. Hér gildir gildir hið sama og áður: grundvöllur fyrir útbreiðslu „slæma landsins“ (5%) ætti tvímælalaust að miðast við flokkana 4 (mjög slæmt ástand) og 5 (óhæft til beitar), enda er land sem lýst í mjög slæmu ástandi engan veginn beitarhæft.

2. Ekki er gerð krafa um lágmarksgróðurhulu afrétta nema að því leiti sem þeir koma fram í ástandsflokki 5 og 3+4+5. Þessi annmarki kæmi síður að sök ef ástandsflokkum 4 og 5 væri skellt saman í fyrra skilyrði viðmiðanna (>5%).

3. Að einhverju leiti kann að vera að þessar breytingar miði að því að einfalda gerð landbótaáætlana, en í raun tapast með þessu móti mikið af upplýsingum sem ættu að standa um afrétti, þ.e. ef aðeins er gert eitt kort sem sýnir útbreiðslu ástandsflokka 0-5. Það er afskaplega mikilvægt að gæði og upplausn upplýsinga er varðar ástand landsins þróist og verði viðameiri fyrir nýtingu afréttarsvæða, þar sem fjölþættari markmið um vistheimt á löngum tímaskala (>100 ár) verði tekin inn. Upplausn og

gæði upplýsinga sem nú eru lögð fram í landbótaáætlunum eru óásættanleg og hafa ekki þróast nægjanlega í tíma.

Viðauki II fylgir reglugerðinni frá **2013**, þar sem er fyrirmynd af landbótaáætlun.

Sem áður sagði var hugmyndin um „beitargnótt“ sem sett var fram í viðmiðum frá **2003** felld úr gildi árið **2008** en Landgræðslan gaf út viðmið um beitarþunga sem mikið er vitnað til í landbótaáætlunum. Ljóst er að mikið hefur farið úrskeiðis við setningu viðmiðunartölunnar um beitarþunga, en jafnframt er mikilvægt að rökstyðja þá ályktun vel. Það er gert í næsta kafla (5. kafli) og er því ekki rætt að öðru leiti í þessum kafla um viðmið.

4.5. Viðmið 2017 úr reglugerð 1166/2017 og viðmið 2018 úr reglugerð 511/2018

Ekki verður séð að breytingar hafi verið gerðar á viðmiðum í viðaukum frá reglugerðinni 2013 nema þá er þær breytingar sem ræddar voru í tengslum við breytingar á reglugerðunum sjálfum, sem hafa vitaskuld áhrif á framkvæmd L-GST. Gert er ráð fyrir að sömu leiðbeiningar frá Landgræðslunni gildi og fyrr, a.m.k. hefur höfundur ritsins ekki séð nýjar leiðbeiningar.

4.7. Lokaorð

Reglur og viðmið eiga að hafa að leiðarljósi þá meginreglu að náttúran njóti vafans. Höfundur þessa rits hefur fært margvísleg rök fyrir því að reglur er varða landnýtingu hér á landi hafa yfirleitt verið færðar í öfuga átt — í þá átt að framleiðendur njóti vafans. Í næsta kafla er rætt um mistök við setningu ráðgefandi viðmiða um beitarþunga. Í 6. kafla er sagt frá því að fagstofnun landsins á þessu sviði, Landgræðslan, hefur dæmt bæði viðmiðin sem rædd eru í þessum kafla og framkvæmd gæðastýringarinnar er varðar viðkvæmustu afréttarsvæðin ófagleg. Upplýsingar sem notaðar eru við ákvarðanir um landnýtingu eru of takmarkaðar og einfaldar og hafa ekki þróast nægjanlega. Þættir eins og hæð yfir sjávarmáli og eðli rýrs lands (sem getur t.d. verið meginuppspretta gróðurhúsalofttegunda) koma ekki nægjanlega til álita. Þá vantar heildarsýn og vitund um mikilvægi tíma þegar rætt er um vistheimt á illa förnum afréttum landsins. Þrátt fyrir margháttaðar rannsóknir á vistkerfum landsins og ástandi þeirra má segja að furðu lítið hafi breyst í beitarháttum frá því lagt var af stað í þessa vegferð laga, reglugerða og viðmiða upp úr aldamótunum 2000.

5. Beit og sjálfbær landnýting

Gæðastýring í sauðfjárrækt er hér skammstöfuð **GST** og landnýtingarþáttur gæðastýringar í sauðfjárrækt sem **L-GST**.

Ráðuneyti landbúnaðarmála heitir ýmsum nöfnum á tímabilinu sem fjallað er um og til einföldunar er yfirleitt talað um Landbúnaðarráðuneyti (heitir nú Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti. Hér er ávallt vísað til Umhverfisráðuneytis til einföldunar en ráðuneytið heitir nú Umhverfis- og auðlindaráðuneytið. Heiti Landgræðslunnar var breytt með lögum í desember 2018, en var áður Landgræðsla ríkisins. Núverandi heiti stofnunarinnar er notað í þessu riti.

Lagatextar eru allir fengnir af vef Alþingis, en reglugerðir af reglugerd.is (Dómsmálaráðuneyti) eða fengust eftir skriflega ósk frá sama aðila. Ekki er ástæða að tilgreina vef Alþingis í hvert sinn sem vitnað er í lög eða reglugerðir. Ár í tilvitnunum um reglugerðir og lög eru feitletruð til áherslu (en ekki númer laga og reglugerða). Mikilvæg skjöl eru birt í viðauka.

5.1. Inngangur

Við rannsókn á framkvæmd L-GST beindist athyglin ítrekað að nokkrum atriðum sem þarfnast frekari skýringa. Þar ber fyrst að nefna hugtakið „beitarþol“ sem oft er til umræðu en er þó í raun haldlítið við skipulag beitarnýtingar við íslenskar aðstæður. Nefnd um undirbúning að endurskoðun laga um landgræðslu (2012) fjallaði töluvert um þetta hugtak og lagði til að það yrði ekki notað í nýjum lögum sem nú hafa litið dagsins ljós (155/2018). Þó er rétt að áréttta nokkur atriði er varðar hugtakið. Í öðru lagi voru gefin út viðmið fyrir beitarþunga til að kynna „hæfilegt beitarálag“ sem þarfnast mjög nánari skoðunar. Í þriðja lagi er hugtakið „sjálfbær landnýting“, sem er eitt af kjarnahugtökum fyrir framkvæmd GST í sauðfjárframleiðslu. Notkun þess í L-GST er um margt sérkennileg og óraunhæf án frekari skilgreininga eins og hér verður rakið. Samkvæmt nýjum lögum um landgræðslu (155/2018) er gert ráð fyrir því að hugtakið „sjálfbær landnýting“ verði skilgreint nánar í reglugerð. Líta má á umfjöllunina hér sem framlag til þeirrar vinnu.

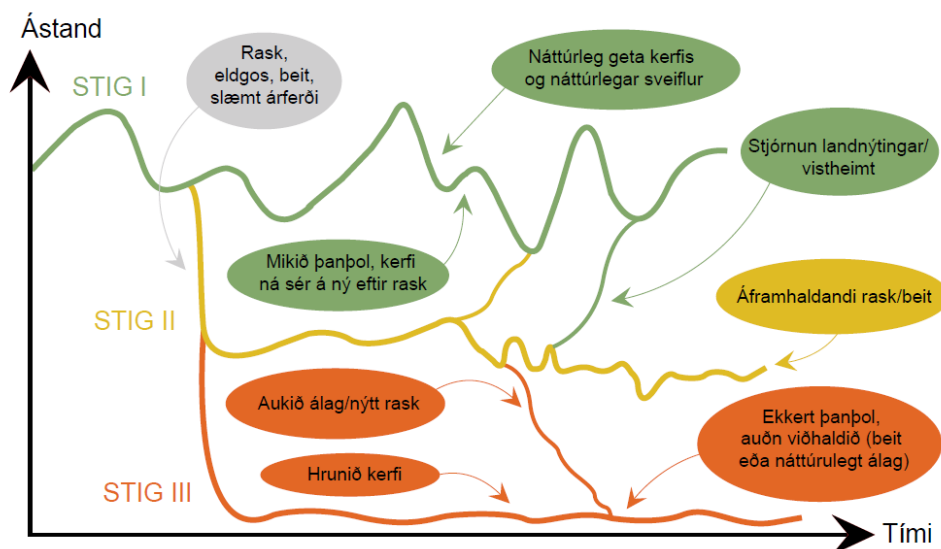
5.2. Vandræðahugtakið „beitarþol“

Hugtakið „beitarþol“ (e. grazing capacity; carrying capacity) hefur haft afdrifaríkar afleiðingar fyrir vistkerfi á Íslandi eins og víða annars staðar, m.a. í þróunarlöndum (sjá *The Western Range Goes Global* í Sayre 2017). Mikil tilhneiging er til að ofmeta getu vistkerfanna og vanmeta hve viðkvæm þau eru og þar með að ofsetja beitalönd. Eitt nærtækt dæmi eru leiðbeiningar um beitarálag á Íslandi í tengslum við GST í sauðfjárrækt. Beitarhættir á Íslandi einkenndust áður af samfelldri beit allt árið, enda fór fólksfjöldi á landinu að einhverju leyti eftir því hve stór hluti búfjárins lifði af veturinn. Heilsársbeit hefur slæm áhrif á vistkerfi og afleiðingarnar voru eftir því. Til eru útreikningar á fjölda búfjár á miðöldum á Íslandi og því hefur verið haldið fram að beitarálag hafi ekki farið fram úr því sem landið gaf af sér þá (Thomson og Simpson 2007) — niðurstöður sem vægast sagt orka tvímælis eins og umfjöllun þessa kafla sýnir. Útreikningar af þessu tagi, og þar með talið hugtakið beitarþol, eru vandmeðfarið efni og best væri að forðast með öllu hugtakið og þá aðferðafræði sem fylgir því. Fyrir því eru eftirfarandi rök.

Í fyrsta lagi er erfitt að taka tillit til breytileika landsins (mósaík) – vistfræðilegra þátta á borð við samsetningu gróðurs og breytinga á gróðurfari í tíma og rúmi – sem getur verið staðbundinn, svæðisbundinn og/eða á landslagsskala. Þetta atriði var m.a. rætt af Fuhlendorf o.fl. 2017, Sayre 2012 og í samantekt Sayre 2017 (*The Politics of Scale: A History of Rangeland Science*) og verður rætt nánar síðar. Þá er erfitt að ákvarða og reyndar breytilegt hve mikið má fjarlægja af uppskeru hvers árs án

Þess að gengið sé á frjósemi kerfisins (sjá t.d. McLeod 1997, Del Monte-Luna o.fl. 2004), sérstaklega í viðkvæmum vistkerfum (Sayre o.fl. 2012, Sayre 2017). Viðkvæm jaðarvistkerfi í þessum skilningi teljast svæði sem eru á ystu mörkum vegna tiltekins takmarkandi umhverfisþáttar, svo sem vegna lítillar úrkomu, kulda, halla lands, sendins jarðvegs o.s.frv. Viðkvæm jaðarsvæði hafa iðulega lítið þanþol (sjá skýringu hér á eftir) vegna þessara takmarkana. Öðru máli gegnir um frjósöm graslandi sem búa við hagstæð loftslagsskilyrði og ríkan jarðveg. Þessi kerfi hafa oft hafa þróast í jarðsögulegum tíma með beit og hafa mikið þol gagnvart beitinni og bregðast við með öðrum hætti en viðkvæm jaðarsvæði. Mjög varhugavert er að taka tilraunniðurstöður fyrir slík kerfi inn á viðkvæm jaðarsvæði (sjá Sayre 2017).

Hugtakið „þanþol“ (e. resilience) lýsir því hversu vel starfsemi og eiginleikar vistkerfa viðhaldast eða ná fyrra horfi eftir rask (Mynd 5.1). Flest vistkerfi eru síkvik, sem þýðir að starfsemi þeirra, til dæmis framleiðni, sveiflast að ákveðnu marki með veðurfari og öðrum breytingum í umhverfisþáttum. Þau hafa þanþol, þ.e. þola sveiflurnar án þess að grundvallarbreytingar verði á kerfunum. Ef álag á kerfið eða rask verður meira en sem nemur þanþolinu leiðir það til hruns niður á lægra ástandsstig (sjá „Að lesa og lækna landið“; Ólafur Arnalds og Ása L. Aradóttir 2015). Áframhaldandi hnignun vegna álags, t.d. vegna sampils kuldakafla, gjóskufalls og beitar, getur leitt til vistkerfishruns, þar sem meginþættir vistkerfisins hætta að virka vegna skorts á næringu, orku og vatnsmiðlun, eins og raunin varð víða á afréttum Íslands (sjá m.a. Ólaf Arnalds 2015, 12 kafli og umfjöllun UNEP 2016).



Mynd 5.1. Þanþol og ástandsstig vistkerfa. Vistkerfi eru háð náttúrulegum sveiflum (Stig I). Sé þanþol mikið nær kerfið sér aftur eftir áföll. Verði álag og rask of mikið getur kerfinu hnignað niður næsta stig (Stig II) og jafnvel náð þar stöðugleika. Með enn frekara álagi eða raski, t.d. vegna kuldakafla eða eldgosa samfara beit, getur orðið enn frekari hnignun og jafnvel vistkerfishrun (niður á Stig III). Myndin fengin úr bókinni „Að lesa og lækna landið“ (Ólafur Arnalds og Ása L. Aradóttir 2015 og úr UNEP 2016.)

Í mjög fjölbreyttu beitolandi flækist málið því sum svæði, eða jafnvel litlir afmarkaðir blettir, eru eftirsóttari til beitar en önnur og girnileiki þeirra getur jafnframt verið afar breytilegur yfir vaxtartímann (fjölbreytt mósaík vistgerða/búsvæða í landslaginu). Beitarvistfræðingar hafa því horfið frá notkun beitarþolshugtaksins fyrir fjölbreytt beitolönd, ekki síst fyrir viðkvæm jaðarbeitar svæði, hvort sem er á þurrkavæðum eða á mjög köldum svæðum (sjá t.d. Sayre o.fl. 2012, Sayre 2017). Athygli vekur að hugtakið „beitarþol“ kemur vart fyrir í nýttgefni yfirlitsbók um beitarvísindi, *Rangeland*

Systems (ritstj. Briske 2017). Æskilegur eða hæfilegur beitarþungi er háður þeim markmiðum sem sett eru, t.d. um bötun lands og viðhald á þanþoli. Og síðan en ekki síst hefur árferði afgerandi áhrif. Meðalárin skipta litlu máli miðað við þau ár eða tímabil þegar illa árar og frumframleiðni og vöxtur gróðurs minnkar. Ef uppskera á tilteknum stað minnkar um t.d. 50%, en búfjárfjöldi helst sá sami eykst beitarálagið veldisvaxandi í tíma (t.d. mælt í fjölda gripa á uppskeru sem er í boði), uppskeran klárast og hrun getur fylgt í kjölfarið. Um þetta er fjallað nánar hér á eftir. Ef tvö eða fleiri slæm ár koma í röð magnast áhrifin enn frekar upp. Þegar svo árar og við bætist áfall á borð við gjóskufall eru afleiðingarnar mjög afgerandi. Ólíkir gróðurblettir í mósaík landslagsins bregðast mismunandi við eftir einginleikum og þanþoli. Við slík skilyrði getur gróðurfar tekið stórfeldum breytingum: tegundir sem lítið eru bitnar verða ofan á í samkeppni við eftirsóttar beitarplöntur, rýrari gróður skilar minni næringu og kolefni til baka í jarðveginn (sjá Evans o.fl. 2017) og moldin tekur að anda út CO₂ o.fl. gastegundum. Með tímanum minnkar kolefnis- og næringarforði jarðvegsins, moldin verður ófrjósamari. Heildarlosun gróðurhúsalofttegunda getur orðið gríðarmikil við þessar breytingar þegar lítið er til alls lands sem hnignar og þess að mjög mikið kolefni er bundið í frjósömum óröskuðum jarðvegi á Íslandi vegna efnaeiginleika hans (*Eldfjallajörð; Andosol*). Minni næringarforði breytir samkeppnishæfni á milli plantna, þær plöntur sem gera litlar kröfur til næringar verða ofan á, og þær gefa alla jafna mun minni uppskeru en tegundir sem eru ríkjandi í frjósömu vistkerfi. Í verstu tilfellum fylgir jarðvegsrof í kjölfarið.

Þróaðar hafa verið hugmyndir hér á landi um ástandsstig sem sýna mismunandi ástand lands (t.d. Ása L. Aradóttir o.fl. 1992, Jóhann Þórsson 2008). Þeirra á meðal eru tilgátulíkon, nefnd „state- and transition models“ (Barrio o.fl. 2018), sem í dag eru undirstaða þess að geta metið ástand og stýrt landnýtingu á viðkvæmu landi (sjá Bestlemeyer o.fl. 2017). Líkon af þessu tagi eru undirstaða aðferða við mat á ástandi beitarlands í Bandaríkjunum og hafa verið notuð víðar, m.a. í Mongólíu, þar sem þau hafa skilað miklu við að auka skilning hirðingja svæðisins á vistfræði beitolandsins (sjá Bestlemeyer o.fl. 2017). Notkun þessara líkana leiðir oft í ljós að beitarvistkerfi geta verið tiltölulega stöðug, þótt þau teljist vera í afar hnignuðu ástandi, þar til stakt áfall dynur yfir og þau flytjast skyndilega yfir í nýtt og mun lakara ástandsstig, ferli sem stundum er vísað til sem hruns. Ágangur sands getur haft sömu áhrif, sem hefur verið afdrifaríkt ferli á Íslandi.

Land sem hefur farið í gegnum vistkerfishrun er nokkuð stöðugt sem slíkt og fer ýmist fram eða aftur samhliða beit eftir árferði og öðrum þáttum. En það er ólíklegt til að færast fram til fyrra stigs (betra), m.a. vegna þess að eiginleikar sem tryggja næga uppsöfnun orku og næringar eru horfnir. Því er víða erfitt að ná kerfum upp aftur, jafnvel þótt verulega sé dregið úr nýtingu (t.d. Laycock 1991). Það er sundum ranglega notað í umræðu til að gera lítið úr áhrifum beitar á viðkomandi stað, jafnvel þótt aðalatriðið er að kerfin séu í mjög hnignuðu ástandi einmitt vegna beitar. Tegundir sem einkenna betra ástand eiga erfitt uppdráttar vegna næringarskorts, beitar eða skorts á yfirborðsstöðugleika ef landið er illa gróið. Þetta á t.d. við blómplöntur og íslenskt birki. Fræframboð getur líka verið takmarkað. Hvert er beitarþol slíkra svæða? Ef markmiðið er að ná þeim upp á næsta ástandsstig er það lítið sem ekkert; beit hefur alltaf neikvæð áhrif á möguleika kerfisins til að ná fyrri frjósemi.

Þau atriði sem hér hafa verið rakin sýna gagnleysi beitarþolshugtaksins. Það er ekki óbreytanleg mælanleg stærð, heldur hugtak sem gjarna er gróflega misnotað í umræðu um beit við aðstæður eins þær sem ríkja á Íslandi. Reynt hefur verið að sporna við notkun hugtaka á borð við beitarþol, m.a. í störfum nefndar sem kom að undirbúningi setningu nýrra laga um landgræðslu (nú lög 155/2018; nefnd um undirbúning að endurskoðun laga um landgræðslu 2012). Texti nefndarinnar er skýr og er

birtur í heild sinni aftast í þessum kafla. Í tillögum nefndarinnar kemur fram að ástand landsins verður að ráða mati á beitarræfni og settar eru fram eftirfarandi tillögur:

„a. Úthagi í mjög slæmu ástandi. Slíkt land þarf að vera hægt að friða lengi, því mjög langur tími getur liðið áður en það verður beitarræft á ný.

b. Úthagi hvorki í mjög slæmu né góðu ástandi; framför í sumum árum en hnignun í öðrum. Í þessu tilviki þarf að miða nýtingu við að landið sýni framför í sem flestum árum. Tryggja þarf skipulega söfnun á tölulegum upplýsingum til að meta hvort um framför eða hnignun lands er að ræða. Ef ástandi hnignar þarf að vera hægt að skerða álag verulega. Hægt að auka smá saman þegar ástand batnar. Það þarf náð gróðureftirlit til að fylgjast með ástandi lands sem lendir í þessum flokki.

c. Úthagi í góðu ástandi. Landið þolir núverandi beit. Þarf að fylgjast með en ekki eins náð og landi á stigi b. Þarf að vera hægt að grípa inn í og draga úr beit ef merki sjást um hnignun.“

Nefndin leggur áherslu á að langan tíma þurfi til að koma mjög hnignuðu landi í gott ástand á ný (liður a), slíkt land er í rauninni ekki beutiland við núverandi aðstæður. Friða þarf slíkt land til langframa, hugsun sem áhersla er lögð á í þessu riti.

5.3. Takmarkanir beitartilrauna og nýtingarhlutfall

Hvernig á að leiðbeina um hóflegan beitarpunga? Þar er mikilvægt að líta til mismunandi eðlis og ástands lands, eins og gert er í tillögum landgræðslulaganefndarinnar sem getið var hér að ofan. Við leiðbeiningar um beitarpunga þar sem land er í góðu ástandi er eðlilegt að litið sé til beitartilrauna RALA (Rannsóknastofnun landbúnaðarins) sem stóðu yfir á árunum 1975-1985 (sjá t.d. Ólaf Guðmundsson 1986). Slíkum rannsóknum hefur lítið verið sinnt síðan. Bent hefur verið á að beinar beitarrannsóknir mættu vera meiri á Íslandi, ekki síst í ljósi gríðarlegra áhrifa beitarrinnar á landið (sjá Bryndísi Marteinsdóttur o.fl. 2017). Undir það skal tekið hér. Einnig skortir verulega á birtingu niðurstaðna úr þeim beitarrannsóknum sem þó hafa verið framkvæmdar hérlendis. Þetta á m.a. við um fyrrnefndar beitartilraunir RALA, sem voru yfirgripsmiklar og vel skipulagðar og fóru fram bæði á láglandis- og hálendissvæðum. Upplýsingar sem þegar hafa verið birtar úr þessum tilraunum eru þó afar gagnlegar og notaðar hér.

Rétt er að leggja áherslu á að rannsóknir á ástandi lands, m.a. á jarðvegspáttum, jarðvegsrofi, gróðursamsetningu og flokkum gróðurs, eru mjög mikilvægur þáttur beitarrannsókna. Jarðvegsfræði er iðulega lykillinn við mat á ástandi lands (sjá t.d. Doran og Jones 1996, UNEP 2016, Evans o.fl. 2017, Wilcox o.fl. 2017). Þá má benda á að beitartilraunir, líkt og aðrar rannsóknir á þáttum sem hafa áhrif á ástand lands, eiga sínar takmarkanir. Það er m.a. vegna:

1. Ónógs tíma. Beitartilraunir sem vara fá ár eru ólíklegar til að skila niðurstöðum sem nota má til alhæfinga eða til að meta langtímaáhrif. Bent hefur verið á að í jaðarvistkerfum á borð við suðvesturríki Bandaríkjanna þurfi margra áratuga rannsóknir og jafnvel heila öld til að hægt sé að slá einhverju föstu eðli breytinganna sem eiga sér stað (Sayre o.fl. 2012, Sayre 2017). Þetta getur líka átt við hér á landi.
2. Vistkerfin geta verið á lágu ástandsstigi þegar rannsóknir hefjast, þótt þau virðist stöðug (sbr. umræðu hér á undan, sjá Barrio o.fl. 2018).
3. Atburðir sem geta skilað vistkerfum yfir þröskulda á næsta hnignunarstig verða hugsanlega ekki á hinum stutta tilraunatíma.
4. Opið beutiland, þar sem nýtingu er litið stýrt eins og Íslandi, er ekki einsleitt og beitarálag er mjög mismunandi eftir gróðurblettum. Þessu er erfitt að líkja eftir með tilraunum sem oft fara fram innan afgirtra einsleitra beitarrólfra, sbr. beitartilraunir RALA.

5. Yfirfærsla á niðurstöðum frá frjósömum afgirtum og einsleitum beitarsvæðum hafa takmarkað gildi fyrir jaðarsvæði (Sayre o.fl. 2012, Sayre 2017).

Almennt séð benda niðurstöður beitaráttíðna til þess að land þoli meiri beit en það raunverulega gerir vegna þeirra atriða sem talin voru hér að ofan. Auk þess er val á tilraunasvæðum iðulega ekki tilviljanakennt og jafnvel eru valin sérstaklega góð svæði af ýmsum orsökum; t.d. svæði sem endurspeglar landið eins og haldið er að „það ætti að vera“ eða svæði sem eiga að „sanna“ gæði ákveðinna gróðurlenda. Hvoru tveggja gerðist líklega við val á svæðum fyrir beitaráttíðna RALA á Auðkúluheiði og í Eyvindarfjöllum á Fljótsdalsheiði¹. Mjög alvarleg mistök geta síðan falist í að taka niðurstöður frá mjög frjóum kerfum til að ákvarða viðbrögð viðkvæmra jaðarsvæða við beit, svo sem niðurstöður frá grasgefnum kerfum sem búa við góðan jarðvegsraka yfir á rýr mólendi. Vitaskuld er hægt að skoða alla hina ólíku þætti sem hafa áhrif á beitaland með mismunandi rannsóknum og almennt skila beitaráttíðna ómetanlegum upplýsingum um samspil vistkerfa og beitaráttíðna, áhrif beitar á einstaka þætti vistkerfanna og viðbrögð þeirra við beitaland, um gróðursamsetningu, rótarvöxt, lífræn efni í mold, um hegðun beitaráttíðna og svo mætti lengi telja. Mat á ástandi lands skilar einnig mikilsverðum niðurstöðum sem endurspeglar sögu nýtingar sem getur hafa varað um aldir. Á grunni matsins er unnt að taka ákvarðanir um áframhaldandi nýtingu landsins, ekki síst landnotkun sem miðar að endurheimt landgæða og eðlilegs ástands landsins.

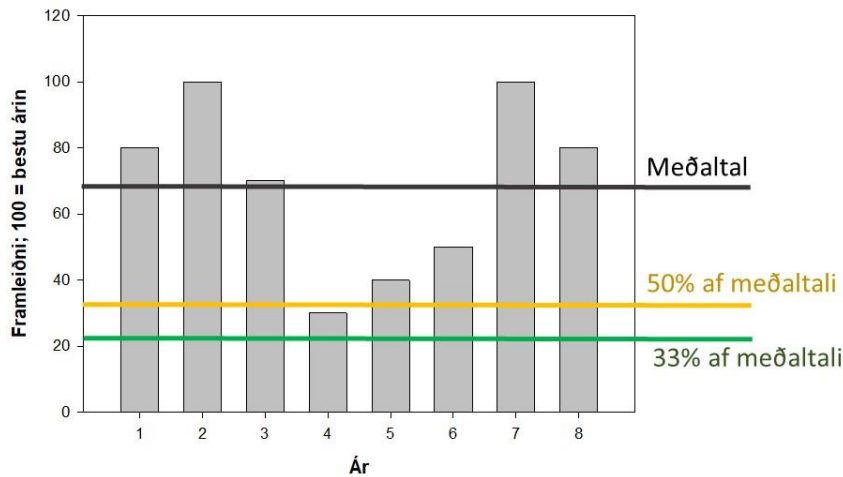
Vandamál er tengjast yfirfærslu rannsóknaniðurstæðna frá beitarhólfum og/eða frá vel grónum graslendum tempræða beltisins yfir á fjölbreytt viðkvæm jaðarsvæði eru ekki ný af nálinni. Alþjóðlegar rannsóknir sýna einmitt að hefðbundin beitaráttíðna sem byggja á tilraunum í lokuðum einsleitum beitarhólfum í stuttan tíma við tiltölulega hagstætt loftslag eiga ekki við á jaðarsvæðum með fjölbreytta náttúru (sjá samantekt Sayre 2017, í „*The Politics of Scale: A History of Rangeland Science.*“). Á slíkum svæðum er hugtakið beitarþol beinlínis til þess fallið að valda áföllum og skemmdum á vistkerfum. Því veldur margt eins og rætt hefur verið í þessum kafla en á Mynd 5.2. er reynt að varpa skýrara ljósi á tvö mikilvæg atriði. Við þær aðstæður sem myndin sýnir er augljóst að ekki þýðir að miða ásetning búfjár við meðaluppskeru landsins. Slíkt leiðir til mikillar ofbeitar í slæmum árum.

Mynd 5.2 sýnir líka hversu alvarlegt það getur verið að miða við að fjarlægja 50% meðaluppskerunnar eins og stundum var gert. Slíkt leiðir óhjákvæmilega til mikillar ofbeitar í verstu árunum. Of hátt viðmið fyrir hve stóran hluta uppskeru megi fjarlægja var einmitt staðreynd í beitaráttíðna á Auðkúluheiði á hinu kalda sumri 1979. Viðmiðunartalan 50% var iðulega notuð á Íslandi á árunum fyrir 1980. Raunhæfara væri að miða við að nýta einungis lítinn hluta uppskerunnar og vitaskuld þarf beitarþungi að miðast við árferði hverju sinni. Þá þurfa kerfin einnig tíma til að jafna sig eftir slæmt árferði þegar gengur á höfuðstól þeirra. Þar sem vistkerfin eru margþætt og flókin og þar sem beitaráttíðna hreyfast á milli ólíkra bletta eftir aðstæðum og á mismunandi hátt eftir árferði, er útilokað að setja eina prósentutölu um hve stóran hluta uppskeru má fjarlægja. Álaginu er einfaldlega mjög misdreift og er stundum mjög þungt á hluta þeirra (sjá Fuhlendorf o.fl. 2017). Betra er að taka mið af ástandi landsins og reikna væga beit á fjölbreytt kerfi eins og gert var í fyrstu tillögum um L-GST.

Seinna atriðið sem langtímabeitaráttíðna á jaðarsvæðum (um og yfir 100 ár í New Mexico og Arizona) hafa leitt í ljós er að mjög langar tímaseriur eru nauðsynlegar til að sjá þær breytingar sem skipta máli; þær geta síðan gerst mjög snögglega þegar þanþoli kerfanna er náð, sbr. umfjöllun um ástandsstig hér

¹ Tekið skal fram að höfundur þessara skýrslu vann fjöldamörg sumur við framkvæmd þessara tilrauna, en hefur auk þess unnið að ástandsmati og kortlagningu á jarðvegsrofi á fjölmörgum afréttum, m.a. á Auðkúluheiði og Fljótsdalsheiði.

að framan. Þessu til viðbótar þarf langan tíma til að sjá hvernig landinu reiðir af á lægri ástandsstigum eftir röskun. Það er m.a. háð breytingum á ástandi jarðvegs (næringarforði, vatnseiginleikar, o.fl.), úrkomu og öðrum loftslagsþáttum og nýtingu. Til dæmis bregðast kerfi á sendnum jarðvegi með minna kolefni öðru vísi við raski á borð við ofbeiti en kerfi á leirrikri mold. Langtímatilraunir sýna glögglega mikilvægi þess að hafa langtímagögn til að styðjast við þegar ákvörðuð eru viðmið fyrir hve mikið má fjarlægja af uppskeru hvers árs (Sayre 2017).



Mynd 5.2. Skematískt dæmi um breytilega uppskeru á beitarsvæði eftir árferði, t.d. þar sem þurrkar eða kuldi draga úr vexti. Byggt á svipaðri mynd frá Arizona (Sayre 2017) og reynslu frá „stóru beitartilrauninum“ á Íslandi (sjá m.a. Ólafur Guðmundsson 1986, Valgeir Bjarnason og Ólafur Guðmundsson 1986). Uppskeyra í slæmum árum getur verið minni eða lítið meiri en 50% meðalupskeru sem ásetningur er oft miðaður við samkvæmt reglunni um „að fulltelja í land“. Þetta veldur griðarlegu álagi á landið í þessum árum og veldur óafturkræfum breytingum á vistkerfunum. Í þessu tilfalli leiðir 33% viðmiðun (minni beitarþungi) einnig til ofbeitar í slæmum árum, en dæmi um slíkt er þegar kaldast árar á Íslandi, að ekki sé talað um þau tilfalli þegar einnig kemur til öskufalls.

5.4. Viðmiðunartalan 0,3 ær/ha (3,3 ha/ær)

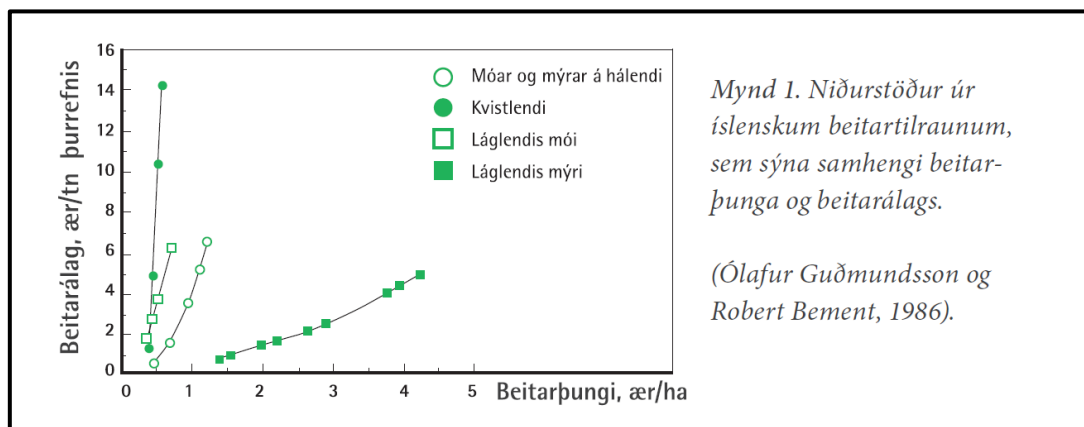
Sem áður sagði var hugmyndin um beitargnótt sem sett var fram í viðmiðum frá **2003** felld úr reglugerðum árið **2008**. Nýjar skilgreiningar og ástandsflokkar koma þá til sögunnar. Í leiðbeiningabréfi Landgræðslunnar dagsett 20. júní 2014 (LR- 55) með yfirskriftina „Gerð landbótaáætlunar vegna landnýtingarhluta gæðastýrðrar sauðfjárframleiðslu“ stendur eftirfarandi texti um beitarþunga:

„Að beitarþungi sé ekki meiri en sem nemur meðalbeiti á ástandsflokkum 0, 1 og 2. Samkvæmt íslenskum beitarrannsóknnum telst hæfilegur meðalbeitarþungi í algrónum úthaga vera um 0,3 ær/ha. Meiri beitarþungi en sem þessu nemur getur leitt til hnignunar gróðurs og minnkandi hlutdeildar eftirsótttra beitatregunda í sverði.“

Mikið er vitnað í þessa klásúlu í landbótaáætlunum fyrir afrétti (sjá 7. kafla). Gera verður alvarlega athugasemd við þetta viðmið. Hér er verið að skilgreina mikinn beitarþunga á meðalgrónu landi á afréttum; beitarþunga sem verður allt of hár þegar ofar dregur í landinu eða á rýrari hlutum landsins. Niðurstöður stóru beitartilrauna RALA (Ólafur Guðmundsson og Robert Bement 1986) sýndu einmitt að á rýrum lyngmóum á afréttum þurfti meira en 8 ha/ærgildi til að landið teldist hóflega beitt, hvað þá léttbeitt sem þarf til að viðhalda eða bæta gróðurfarið. Meðal landgerða sem skilgreindar eru í ástandsflokk 1 og 2 eru heiðar og mólendi sem geta í mörgum tilfellum verið fjölbreytt mósaík mismunandi gróðurs (m.a. blettir þar sem mosi eða beitarfælnar plöntur eru ríkjandi) og oft með litla framleiðni. Þetta var augljóslega haft í huga þegar sett voru viðmið um beitargnótt í fyrstu viðmiðum

L-GST. Þar er gert ráð fyrir mun meira landrymi þurfi fyrir hverja á nema fyrir besta landið á láglandi (2,5 ha/ærgildi). Viðmiðin sem sett voru fram gerður ráð fyrir 4 ha/ærgildi fyrir kjarrgróður og ríkt mólendi (væntanlega á láglandi) og 8 ha/ærgildi fyrir rýrt mólendi. Munurinn fyrir rýra landið er næstum því þrefaldur á við besta landið. Það er mjög mikill munur, sérstaklega þegar haft er í huga að beitarðyrin sækja alls ekki jafnt í allan gróður og að hlutdeild ólystugra tegunda eykst á rýru landi borið saman við besta landið. Þessi munur getur reynst afgerandi í ljósi þess að beitarálag (ærgildi/kg gróðurs á ha í haga) eykst veldisvaxandi eftir því sem gengur á gróðurinn. Þess vegna er auðvelt að skapa mjög alvarlega ofbeit með tiltölulega lítilli aukningu þar sem beitarþunginn er nokkur fyrir. Fyrir þessu hafa verið færð gild rök, m.a. byggð á íslensku beitarilraunum sem bréf Landgræðslunnar vitnar í, sbr. texta og mynd í ritinu *Sauðfjárhagar* (Sigprúður Jónsdóttir 2010)

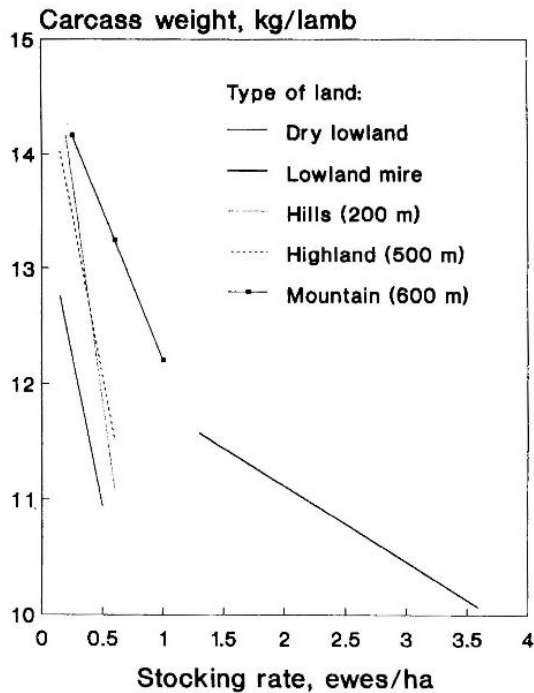
„Náið samband er á milli beitarþunga og beitarálags. Yfirleitt vex beitarálag með auknum beitarþunga, þó mismikið og mishratt eftir ytri aðstæðum, einkum landgerð og veðráttu. Á uppskerulitlu landi eykst beitarálagið hraðar í hlutfalli við beitarþungann en á uppskerumiklu landi. Á rýru landi getur lítil aukning á beitarþunga (ær/ha) valdið mjög mikilli aukningu á beitarálagi (ær/tn þurrefnis), eins og sést á mynd 1.“



Mynd 5.3. Veldisvaxandi beitarálag (ær/tonn gróðurs) með vaxandi beitarþunga (ær/ha) eftir því sem gengur á uppskeru. Mynd tekin úr riti Sigprúðar Jónsdóttur (2010) „*Sauðfjárhagar*“ (en er byggð á Ólafi Guðmundssyni og Robert E. Bement 1986).

Mynd 5.3 sýnir að beitarálag (Y-ás) getur hæglega leitt til ofbeitar við mjög litla aukningu í beitarþunga (X-ás). Við áður nefnt viðmið, 0,3 ær á ha (3,3 ha á ær) taka línur grafanna stökk upp á við. Það sama á við ef gengur á uppskeruna er líður á sumarið, eða þegar uppskeran er minni á köldum sumrum (Andrés Arnalds og Larry Rittenhouse 1986). Þetta er í samræmi við alþjóðlega reynslu, sérstaklega á viðkvæmum jaðarsvæðum eins og áður greindi. Við minni uppskeru en sama beitarþunga verður skyndileg aukning á beitarálagi (ær/uppskera) sem getur valdið miklum skaða til langframa. Þetta er einmitt ein af orsökunum fyrir því hvað beitarþols- og ítöluhugtökin, sem ein tala, eru úrelt fyrirbrigði (sjá Sayre 2017). Leiðbeiningar verða að miða við ákaflega léttu beit á viðkvæm beitarsvæði, ekki síst þar sem framleiðni vistkerfa er lítil. Aðeins þannig má verja grænar greiðslur fyrir framleiðsluna. Oft má setja spurningamerki við beit yfirhöfuð á illa förnu landi. Þar kann önnur landnýting að vera mun skynsamlegri, t.d. vistheimt og kolefnisbinding.

Annað graf (Mynd 5.4) ættað úr beitarilraununum sýnir hve talan 0,3 ær á ha er fráleit.



Mynd 5.4. Samhengi beitarþunga (x-ás, lambær/ha) og fallþunga (y-ás) í íslenskum beitartilraunum. Myndin er úr grein Valgeirs Bjarnasonar og Ólafs Guðmundssonar (1986), einnig birt breytt í íslensku útgáfu í grein eftir Ólaf Guðmundsson og Ólaf R. Dýrmondsson (1989). Dry lowland: þurrlandi á láglandi í Álftaveri; Lowland mire: Frjósöm láglandismýri á Suðurlandi, Kálfholt, lína niðri til hægri; Hills: Rýr mói í Ásheiði í Kelduhverfi; Highland 500 m: Rýr mói við Blöndulón; Mountain (600): Grasgefin hálfdeigja, Eyvindarfjöll á Fljótsdalsheiði.

Í þessum tilraunum var léttur beitarþungi skilgreindur sem um 0,1 ær/ha (punktur uppi lengst til vinstri, sama og 10 ha á ær) nema fyrir láglandismýrina og það sést vel að fallþungi lækkar strax mikið við meiri beitarþunga. Þarna kemur við sögu algróið rýrt mólendi í Kelduhverfi og votlendur grasgefinn mói á Eyvindarfjöllum á Fljótsdalsheiði, þar sem fallþunginn fellur ekki eins hratt (meiri framleiðni og þanþol). Athygli vekur að mosaríkur graslendismói á láglandi í Álftaveri fellur einnig mjög ört. Þegar fallþungi er farinn að falla vegna aukinnar beitar er ekki hægt að tala um létta beit sem verðskuldar grænar greiðslur frá ríkisvaldinu.

Grafið hér að ofan sýnir ljóslega að grænar greiðslur ættu að miða við „gnótt beitar“ og raunar öll beit almennt á viðkvæm afréttarsvæði, en alls ekki meint „beitarþol“. Segja má að í þessum tveimur nálgunum felist munur sem hefur verið skilgreindur sem „nýtingarmiðað“ viðhorf annars vegar, og „auðlindamiðað“ eða „verndarmiðað“ viðhorf hins vegar, þar sem hin síðarnefndu eru líklegri til að ná árangri hvað varðar sjálfbærni, náttúruvernd og endurheimt á virkni vistkerfa (Caves o.fl. 2013). Þær breytingar sem hafa verið gerðar á L-GST með þessari viðmiðun fyrir landnotendur sem gera landbótaáætlanir (0,3 ær á ha) fara í öfuga átt við náttúruverndarsjónarmið eins og margt fleira í þróun gæðastýringarinnar. Skoðun á landbótaáætlunum sýnir að mikið er vitnað til þessa beitarviðmiðs (0,3 ær á ha). Á mörgum svæðum nær beitin nánast þessum þunga og þá vitnað í viðmiðið. Á nokkrum svæðanna er beitin jafnvel mun meiri eins og síðar verður vikið að (7. kafli). Hugtakið „beitargnótt“ hentar mun betur til að tryggja að beitin sé létt á viðkvæmum svæðum, mun betur en viðmið af því tagi sem hér var rætt um. Og beitargnóttin er afar mismunandi eftir aðstæðum hverju sinni. Þá var í hugtakinu beitargnótt ekki gert ráð fyrir að mosapemba, hálfgróið land og lítið gróið land hafi beitargildi. Fyrir vikið verður að gera verulegar athugasemdir við þessa aðferðafræði.

Í téðum leiðbeiningum Landgræðslunnar „Gerð landbótaáætlunar vegna landnýtingarluta gæðastýrðrar sauðfjárframleiðslu“ segir ennfremur: „Meginreglan er sú að hrossum og nautgripum eigi ekki að beita á land í ástandsflokkum 3, 4, eða 5.“ Vitaskuld ætti það að vera meginregla um sauðfjárbeit líka! Land sem fellur í þessa flokka er einfaldlega ekki beitaland. Þessi setning er í raun dæmi um hvernig sauðfjárbeit er seld undir aðrar og minni kröfur, oft órókréttar, miðað við aðra beit eða landnýtingu.

5.5. Notkun á hugtakinu sjálfbær landnýting

5.5.1. Hugtakið er byggt á FAO: notkun þess í ljósi FAO skilgreininga

Notkun hugtaksins „sjálfbær landnýting“ er grunnatriði í framkvæmd landnýtingarþátta gæðastýringarinnar. Draga má þá ályktun frá köflunum hér á undan að samkvæmt framkvæmdinni er það talin sjálfbær landnýting ef landinu fer ekki aftur. Í núverandi reglugerð, 511/2018, er sjálfbær landnýting skilgreind með eftirfarandi hætti (bein tilvitnun): „*Sjálfbær landnýting: Nýting sem ekki gengur á auðlindir lands, s.s. jarðveg, gróður og vatn og tryggir um leið viðgang og virkni vistkerfis til framtíðar*“ (undirstrikun ÓA). Þessi skilgreining kom inn með reglugerðinni frá 2013 (1160/2013) og er nánast samhljóða tillögu Landgræðslu ríkisins, sem tók mið af skilgreiningum Matvælastofnunar Sameinuðu þjóðanna (FAO). Rétt er að taka strax fram að hugtakið þarfnast mun nánari skilgreiningar í því samhengi sem það er notað hér og eftirleiðis mun þurfa að gera svo í reglugerð, samkvæmt nýjum lögum um landgræðslu (155/2018). Fróðlegt er að sjá hvernig skilgreiningin hefur þróast frá árinu 2003, með breytingu 2008 og svo aftur 2013 þar sem núverandi skilgreiningar er að finna. Árið 2003 (175/2003) er skilgreiningin þessi „*Sjálfbær landnýting, miðar við að framleiðslugeta landsins sé nægileg og nýting innan þeirra marka að gróðurfar sé í jafnvægi eða framför að mati Landgræðslu ríkisins*“. Árið 2008 (10/2008) er skilgreiningin orðin þessi: „*Sjálfbær landnýting: Nýting sem hvorki leiðir til lakara ástands jarðvegs og gróðurs né kemur í veg fyrir bata lands í slæmu ástandi m.t.t. jarðvegs og gróðurs*“ (undirstrikanir ÓA). Segja má að skilgreiningin frá 2008 sé framför frá 2003, þar er mikilvæg grundvallarsetning sem segir að nýtingin megi ekki koma í „veg fyrir bata lands í slæmu ástandi, m.t.t. jarðvegs og gróðurs“. En eins og kemur fram hér á eftir má færa fyrir því sterk fagleg rök að nýting þar sem alvarlegt vistkerfishrun hefur átt sér stað getur aldrei talist sjálfbær landnýting. Núverandi skilgreining (2018), sem var fyrst færð í reglugerð 2013, kom inn að tillögu Landgræðslunnar og byggir á skilgreiningum FAO eins og áður sagði, enda mikilvægt að fylgja alþjóðlegum viðmiðum í landverndarstarfi á Íslandi. Skilgreiningin er þó í raun nokkuð loðin (sjá síðar). Þar sem tekið var mið af skilgreiningu FAO á sjálfbærni er rétt að skoða framkvæmdina í ljósi skýringa sem FAO hefur sett fram um hugtakið.

Hugtökin „sjálfbærni“ og „sjálfbær landnýting“ (e. sustainable land management, SLM) hafa ekki fastar skilgreiningar. Þess vegna forðast margir vísindamenn notkun þessara hugtaka og telja þau jafnvel stundum til trafala, eins konar orðaleikfimi sem taki athygli frá meginatriðum landnýtingar. En stundum er þessi skortur á fastri skilgreiningu á „sjálfbær landnýting“, einnig talinn til kosta – að hér sé verið að búa til hugmyndafræðilegan ramma en ekki fastbundið hugtak.

Í skýrslu FAO frá 1993 (FESLM: „An international framework for evaluating sustainable land management“; Smyth og Dumanski 1993, FAO rit um sjálfbæra landnýtingu) er texti sem hægt væri að túlka sem stuðning við það sjónarmið að óhætt sé að beita illa farið land, svo fremi sem því fari ekki aftur:

“A form of land use may be regarded as 'sustainable' if no permanent or progressive deterioration of its 'fitness' (i.e. its 'suitability') to the land in question is foreseen over a reasonably lengthy period of future time. In other words, sustainability can be considered to be an extension in time of the concept of suitability.”

En það er ekkert sem bendir til að hugmyndin með þessum texta FAO sé að réttlæta notkun á ónýtu landi, hann á fyrst og fremst við um auðlindir sem eru í góðu ástandi og „framleiða“, það er ekki átt við auðlindir þar sem núverandi framleiðslugeta er aðeins brotabrot af því sem áður var. Þetta verður augljóst þegar rit FAO um sjálfbærni (Smyth og Dumanski 1993) er gaumgæft nánar.

Talað er um fimm markmið (e. objectives) fyrir sjálfbæra landnýtingu, sem eru i) framleiðni, (e. production), ii) öryggi, (e. security), iii) verndun (e. protection), iv) raunhæfni (e. viability), og v) ásættanleiki (e. acceptability) (sjá Smyth og Dumanski 1993, FESLM „An international framework for evaluating sustainable land management“; FAO meginrit um sjálfbæra landnýtingu). Þessi markmið hafa einnig verið nefndar meginstoðir (e. pillars) fyrir sjálfbæra nýtingu. Eftirfarandi er að hluta byggt á umfjöllun FAO um þessi markmið en jafnframt kemur umræða og ályktanir um framkvæmd L-GST í ljósi hvers markmiðs.

i) Framleiðni (e. production) tekur til fleiri atriða en framleiðslu eða uppskeru landbúnaðarlands, hér er einnig horft til ágóða af verndun lands, fegurðargildi, útivist, heilbrigði, kolefnisbindingu o.fl.

Með beit á illa förnu landi er lágmarksframleiðni einungis viðhaldið. Ekki er tekið tillit til landheilsu, sem skilgreina má með næringarforða, uppskeru, vatnsmiðlun og öðrum þáttum. Sjónarmið í framkvæmd L-GST standast ekki þetta viðmið FAO.

ii) Öryggi (e. security) miðast við jafnvægi milli landnýtingar og ástands landsins, þar sem áhersla er lögð á að minnka hættu á landhnignun vegna nýtingarinnar.

Á illa förnu landi er alls ekki hægt að ræða um jafnvægi milli landnýtingar og ástand landsins því jafnvæginu hefur þegar verið raskað. Þá hefur þanþol landsins verið minnkað og það er því mun viðkvæmara fyrir áföllum á borð við gjóskugos eða köld ár. Illa farið land hefur misst eiginleika sína til vatnsmiðlunar, sem er eitt undirstöðuatriði þess að viðhalda öryggisþættinum. Rétt er að taka fram er varðandi fæðuöryggi, að ljóst er uppbygging hruninna auðlinda skapar aukna möguleika á fæðuframleiðslu, sem og á öðrum þáttum í þjónustu vistkerfa

iii) Verndun (e. protection). Jarðvegs- og vatnsauðlindir verður að vernda af sanngirni fyrir komandi kynslóðir.

Á illa förnu landi hefur auðlindum jarðvegs og vatns (og gróðurs og dýralífs) heldur betur verið raskað (framleiðni, þjónusta vistkerfa líffjölbreytileiki, genabreytileiki, plöntutegundir og samfélög, dýrategundir, þ.á.m. í mold). Jarðvegurinn er að mestu farinn eða í mjög hnignuðu ástandi. Hér hlýtur að koma til álitu frekari útfærsla á hugmyndum um sjálfbærni sem birtast í *Heimsmarkmiðum Sameinuðu þjóðanna* (oft líka nefnd *Sjálfbærnimarkmið*; e. sustainable development goals), þar sem mörg markmiðanna beinast að því að endurheimta illa farið land (sjá síðar). Verndunin sem og *Heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna* lúta einnig að gróðurhúsalofttegundum og loftslagsbreytingum og þar er lögð áhersla á vistheimt (e. ecological restoration). Því til áréttingar má benda á að næsti áratugur verður yfirlýstur áratugur vistheimtar á vettvangi Sameinuðu þjóðanna.

iv) „Raunhæfni“ (e. viability). Ef nýtingin er ekki raunhæf mun henni að lokum verða hætt sökum skorts á auðlindum, en einnig út frá arðbærnisjónarmiðum samfélagsins o.s.frv.

Ef litið er á auðnir sérstaklega, þá er ástand landsins orðið þannig að mjög hefur verið gengið á allar auðlindir þess. Nýting þess er óraunhæf og arður af landýtingunni er enginn. Nýting landsins getur alls ekki talist raunæf með tilliti til sjálfbærni.

v) „Ásættanleiki“ (e. acceptability). Tiltekin landnýting getur brugðist með tímanum ef áhrif nýtingarinnar er óásættanleg fyrir samfélagið. Þetta getur t.d. gerst ef samfélagshópar sem verða fyrir mestum félagslegum og fjárhagslegum áhrifum eru ekki þeir sömu.

Það er alveg ljóst að fagfólk á sviði ástands lands sem og Landgræðslan (sbr. 6 kafla), sem er fagstofnun samfélagsins á þessu sviði, telur þessa nýtingu ekki ásættanlega út frá umhverfisfræðilegum

sjónarmiðum. Nýtingin er ekki ásættanleg frá samfélagslegum sjónarmiðum, sem m.a. birtist í almenningsáliti og ályktunum stóru frjálsu félagasamtakanna á sviði náttúruverndar: *Landverndar, Skógræktarfélags Íslands og Náttúruverndarsamtaka Íslands* um bágð ástand íslenskra vistkerfa, þar sem m.a. hefur verið krafist aðkomu að framkvæmd búvörusamninga með ályktun frá 5. febrúar 2016, sem birt er í viðauka (<https://landvernd.is/sidur/aherslur-um-natturuvernd-komi-i-buvorusamninga>). Nýtingin er ekki ásættanleg með tilliti til áhrifa á kolefnisbúskap og möguleika til bindingar gróðurhúsalofttegunda í framtíð. Hurni (2000) benti einmitt á að kolefnisbinding væri einn þeirra þátta sem ætíð ætti að líta til í samhengi sjálfbærrar landnýtingar. Þá þarf líka að horfa til *Sjálfbærni-markmiða Sameinuðu þjóðanna* þar sem vistheimt á mjög hnignuðu landi eru meðal megin-markmiðana. Svo má einnig horfa til hagræns ásættanleika. Framleiðslan er keyrð áfram af ríkisstyrkjum, það er umtalsverð offramboð af vörunni, auk þess sem kolefnisfótsporið er gífurlegt. Beit á illa förnun landi gengur einfaldlega ekki upp með hliðsjón af markmiðinu um ásættanleika.

Á móti þessum neikvæðu niðurstöðum með tilliti til skilgreininga FAO á sjálfbærni, þarf að ræða mikilvægi framleiðslunnar fyrir byggðapróun og viðhald byggðar. Ljóst er að sauðfjárframleiðsla er undirstaða byggða á nokkrum svæðum landsins, en oft eru það jafnframt byggðalög sem búa við ágæta haga, t.d. á Vesturlandi og Norðvesturlandi. Dæmi um hið gagnstæða er land á gosbeltunum, en þar eru jafnframt mörg önnur atvinnutækifæri. Á sumum svæðum er um sáralítinn búskap að ræða, fá bú og tiltölulega fátt fé. Því á byggðasjónarmiðið ekki við á þeim svæðum. Á öðrum svæðum er margt fé á afréttum. Þar væri hins vegar víðast hvar auðveldlega hægt að skerpa friðunarmarkmið og markmið um vistheimt (m.a. birkiskóga) og skilja betur að beitiland og þau svæði sem ætti að friða og með því að landbótaráætlunum með faglegri hætti en nú er gert.

5.5.2. Þáttökuáferðir

Hugtakið „sjálfbær landnýting“ er iðulega talið fela í sér breiðan hóp þátttakenda. Hurni (2000) birti grein um sjálfbæra þróun og mat á framkvæmd hennar, en Hurni var áberandi í þróun sjálfbærni-viðmiða á vettvangi Sameinuðu þjóðanna. Hann lagði áherslu á að taka tillit til allra mögulegra þjónustu sem land getur veitt en ekki horfa blint á einn þátt landnýtingar, og að víkka út hugtakið „hagsmunaðilar“ (einni nefnt „hagaðilar“) vegna þess hvað landnýting snertir marga, allt frá alþjóðasamtökum, landssamtökum, til sjálfstæðra almennasamtaka (NGO), þorpa og bæja, menntastofnana, almennings auk einstaklinganna sem teljast landnotendur í dag.

Ekki verður séð að framkvæmd gæðastýringarinnar feli þátttökunálganir í sér nema að litlu leiti, m.a. er varðar upplýstar ákvarðanir. Hér er ekki bara átt við svæði þar sem landbótaáætlanir liggja fyrir núna, heldur öll beitarsvæði landsins, eins og vera ætti. Jónína Þorlákisdóttir (2015) benti á að aðferðafræðin væri lokuð „top down“ aðferðafræði og að bæta þyrfti upplýsingaflæði og samskipti bæði innan kerfisins og utan. Kerfið þyrfti að vera opnara fyrir nýjum og öðruvísi hugmyndum er varðar framkvæmdina („*Thus, for the QMS to reach its potential, information flow and communication within and outside of the system needs to be enhanced with incentives and innovation enabled and encouraged*“). Nánar er rætt um þátttökuáferðir í 8. kafla.

5.5.3. Gæðastýringin, alþjóðasamningar, sjálfbær þróun og Umhverfisráðuneytið

Landhnignun og vistheimt (e. ecological restoration) kemur mjög við sögu í flestum stóru alþjóðasamningunum um umhverfismál: Samningnum um varnir gegn landhnignun (UN Convention to

Combat Desertification), samningnum um líffjölbreytileika (UN Convention on Biodiversity), lofslagssamningi Sp (UN Convention on Climate Change) og í heimsmarkmiðum Sameinuðu þjóðanna (Mynd 5.5). Þessir samningar leggja skyldu á herðar þjóðarinnar að sporna við landhnignun og að endurheimta hrunin vistkerfi. Næsti áratugur er helgaður vistheimt (e. ecological restoration) á vettvangi Sameinuðu þjóðanna, Umhverfis- og auðlindaráðuneytið er í forsvari fyrir þann málaflokk, samkvæmt forsetaúrskurði um skiptingu málaflokka í stjórnslunni. Alþjóðlegar forsendur kalla augljóslega á fjölbreyttari nálganir er lúta að verndun landsins, ekki síst landhnignun (e. land degradation og desertification). Í ljósi þess markvissa misskilnings á hugtakinu sjálfbærni sem hér ríkir, er viðbragðsleysi Umhverfisráðuneytisins við umkvörtun fagstofnunar sinnar sem lýst er í 6. kafla torskildari, því sjálfbær þróun er að mörgu leiti bæði stoð og meginverkefni ráðuneytisins, eða eins og segir á heimasíðu ráðuneytisins: „Verkefni umhverfis- og auðlindaráðuneytisins varða meðal annars umhverfis- og náttúruvernd, loftslagsmál, sjálfbæra nýtingu auðlinda, skipulags- og byggingarmál, skógrækt og landgræðslu.“



Mynd 5.5. Flest heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna um sjálfbæra þróun snerta stöðu auðlinda á landi, en þó ekki síst markmið 13 og 15. Næsti áratugur er helgaður vistheimt (ecological restoration) að hálfu samtakanna. Myndin er fengin af heimasíðu félags Sameinuðu þjóðanna á Íslandi (www.un.is).

Ljóst er að ofansögðu að notkun hugtaksins „sjálfbær landnýting“ í samhengi gæðastýringarinnar í sauðfjárrækt stenst ekki og þarfnast því gagngerar endurskoðunar.

5.6. Lokaorð

Beitarviðmið: Mikið skortir á að nútímaleg þekking á sviði beitarvistfræði sé nýtt við framkvæmd landnýtingarþáttar gæðastýringar í sauðfjárrækt. Það er fullkomlega óásættanlegt að skilgreina eina nýtingarviðmiðunartölu fyrir beutiland sem einkennist af fjölbreyttum landeiningum er varðar umhverfisaðstæður, gróðurfar, hæð yfir sjávarmáli, næringarforða jarðvegs, ástand gróðurs og jarðvegs o.s.frv. eins og nú er gert. Viðmiðunartalan er auk þess allt of há og hún er afar nýtingarmiðuð. Æskilegra væri að hafa verndun náttúruauðlinda að leiðarljósi við skipulag beitarnýtingar. Ljóst er að endurskoða verður leiðbeiningar um beitarálag og beitarþunga í tengslum við gæðastýringuna. Mun heppilegra er að miða við „beitargnótt“ og aðferðafræðina sem sett er fram af „Nefnd um endurskoðun landgræðslulaga“ árið 2012.

Sjálfbær landnýting: Ljóst er að hugtakið er misnotað eins og því er nú beitt í L-GST. Nýting á verst fögnu afréttum landsins þar sem landbótaáætlanir er krafist stenst engin af undirliggjandi markmiðum sem sett hafa verið fram um sjálfbæra landnýtingu af hálfu FAO (Smyth og Dumanski 1993). Þá vantar aðkomu almenningsins, félagsamtaka og samfélagsins í heild til þess að nýtingin samræmist hugmyndafræði sjálfbærar þróunar.

Texti „Nefndar um undirbúning að endurskoðun laga um landgræðslu 2012

Undirstrikanir í textanum er gerðar af ÓA.

3.2 Ný viðhorf varðandi mat á því hvað telst sjálfbær búfjárbætt

Nefndin telur það mikilvægt markmið landgræðslulaga að stuðla að því að öll nýting úthaga til búfjárbættar verði sjálfbær, hvort sem um er að ræða afrétti eða heimalönd. Í 23. grein núverandi laga um landgræðslu nr. 17/1965 er fjallað um úrræði ef gróðurverndar er þörf sakir þess að heimalönd eða afréttir hafa eigi nægjanlegt beitarþol fyrir þann búpenings sem á þeim gengur. Samkvæmt þeim er landgræðslustjóra skylt að krefjast ítölu ef fram kemur við rannsóknir að landi sé ofboðið. Nauðsynlegt er að hafa í landgræðslulögum úrræði til að taka á málum ef beit er ekki sjálfbær. Þau viðmið um beitarþol og ítölu sem eru í núverandi landgræðslulögum og lögum um afréttamálefni, fjallskil o.fl. nr. 6/1986 eru þó úrelt og nauðsynlegt að þróa ný viðmið sem hægt verði að nota í þessu sambandi.

Útreikningar á beitarþoli, eins og þeir hafa verið stundaðir, miða við mælda uppskeru og hversu mikið sé óhætt að taka af henni, þannig að ástand gróðurs á viðkomandi svæði viðhaldist eða batni, auk þess sem byggt er á áætlaðri orkuþörf viðkomandi búfjártegundar. Framleiðni gróðurlenda er hins vegar afar breytileg eftir tíðarfari, árstíma og fleiri þáttum og því gefa uppskerumælingar á einum tíma litlar upplýsingar um þá uppskeru sem er til staðar hverju sinni. 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 beitilandi. 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 rask, 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 rof 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,¹⁶ 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.¹⁷ Í staðinn þarf reglulegt eftirlit með ástandi beitilanda þar sem notuð eru fyrirfram ákveðin viðmið¹⁸ og gripið inn í ef beitilöndin 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.

Til að hægt sé að stilla eftirliti með ástandi lands í hóp mætti hugsa sér að byggja upp eftirlitskerfi sem byggði á þrenns konar nálgun eftir ástandi lands:

- Úthagi í mjög slæmu ástandi. Slíkt land þarf að vera hægt að friða lengi, því mjög langur tími getur liðið áður en það verður beitarhæft á ný.
- Úthagi hvorki í mjög slæmu né góðu ástandi; framför í sumum árum en hnignun í öðrum. Í þessu tilviki þarf að miða nýtingu við að landið sýni framför í sem flestum árum. Tryggja þarf skipulega sófnun á tölulegum upplýsingum til að meta hvort um framför eða hnignun lands er að ræða. Ef ástandi hnignar þarf að vera hægt að skerða álag verulega. Hægt að auka smá saman þegar ástand batnar. Það þarf náð gróðureftirlit til að fylgjast með ástandi lands sem lendir í þessum flokki.
- Úthagi í góðu ástandi. Landið þolir núverandi beit. Þarf að fylgjast með en ekki eins náð og landi á stigi b. Þarf að vera hægt að grípa inn í og draga úr beit ef merki sjást um hnignun.

Til framtíðar má sjá fyrir sér eftirfarandi fyrirkomulag: Eftirlit með nýtingu og ástandi lands þarf að byggja á matskerfi fyrir ástand lands, framför þess eða hnignun. Notuð yrðu fyrirfram ákveðin viðmið eða ástandsteikn (e: indikators) til að fylgjast með hvort ástand beitolands fari batnandi, hnigni eða standi í stað. Dæmi um slík ástandsteikn eru alvarleiki og útbreiðsla rofs, samfella gróðurs, gróðurlendi og tegundasamsetning gróðurs, m.a. hlutfall beitarfælinna og beitarþolinna tegunda. Setja þarf markmið um æskilegt gróðurfar einstakra svæða, meðal annars miðað við getu viðkomandi svæðis og út frá beitarmarkmiðum, hlutdeild og uppskera góðra beitarplantna. Tryggja þarf að mat fari fram með reglubundnum, skipulögðum hætti. Einnig þarf að hafa í huga að úthagi þarf í flestum tilfellum að geta veitt fjölþætta vistkerfajónustu, auk beitarinnar, t.d. varðandi vatnsmiðlun, útivist, veiði, bindingu kolefnis og á eldfjallasvæðum gegnir öflugur hávaxinn gróður mikilvægu hlutverki við bindingu ösku og ryks.

Til að framkvæmd ofangreinds kerfis geti orðið að veruleika verða bændur í mörgum tilfellum að stórauka möguleika sína til að hafa búfé í heimahögum mun lengur en nú tíðkast í köldu árferði.

¹⁶ Sigurður H. Magnússon & Kristín Svavarsdóttir 2007. Áhrif beitarfriðunar á framvindu gróðurs og jarðvegs á lítt grónu landi. Fjölrit Náttúrufræðistofnunar nr. 49, 67 bls.

¹⁷ Stafford Smith, M. 1996. Management of rangelands. Paradigms at their limits. Í: (J. Hodgson og A.W. Illius, ritstj.) The ecology and management of grazing systems. Bls. 325-357.

¹⁸ Pellant, M., P. Shaver, D. A. Pyke & J. Herrick 2005. Interpreting Indicators of Rangeland Health. U.S. Department of the Interior, Bureau of Land Management, Denver, Colorado. Technical Reference 1734-6. 122 bls.

Úr ályktun frjálssra féagasamtaka er varðar landnýtingarmál

Landvernd, Náttúruverndarsamtök Íslands og Skógræktarfélag Íslands

(<https://landvernd.is/sidur/aherslur-um-natturuvernd-komi-i-buvorusamninga>).

- Frumskilyrði fyrir ríkisstuðningi við sauðfjárrækt verði að nýting gróður- og jarðvegsauðlindarinnar standist kröfur um sjálfbæra landnýtingu. Beit á auðnum, rofsvæðum og illa förnum hálendissvæðum á gosbeltinu á ekki að njóta ríkisstuðnings.
- Auka þarf fjölbreytni atvinnutækifæra í byggðarlögum þar sem sjálfbær nýting afrétta er erfið eða ógerleg og beina ríkisstyrkjum til annars konar aðgerða til styrktar landsbyggðinni.
- Breyta þarf úreltri löggjöf á sviði skógræktar og landgræðslu þannig að hið opinbera geti brugðist við og komið í veg fyrir ósjálfbæra nýtingu. Þá þarf að breyta lögum þannig að vörsluskylda búfjár verði meginregla en lausaganga undantekning.
- Á sumum svæðum hefur gæðastýring stuðlað að ábyrgari landnýtingu. Þetta starf verður að styrkja til að tryggja að beit valdi ekki skaða á beitolöndum.
- Sátt þarf að nást um algera friðun verst fögnu afréttanna og styrkjakerfið verður að tryggja hana.
- Huga þarf að alþjóðlegum samningum á sviði umhverfismála sem gera ráð fyrir að spornað sé gegn landeyðingu og illa farin vistkerfi endurheimt. Bændur spila þar lykilhlutverk sem þátttakendur í landbótaverkefnum.
- Á meðan kjötframleiðsla byggir á ósjálfbærri nýtingu á hluta landsins verður öll markaðssetning því marki brennd að gengið sé á gróðurauðlindina. Þannig orkar sannarlega tvímælis að kjöt af fé sem að hluta til er alið á svæðum sem ekki þola beit sé niðurgreitt til útflutnings.
- Samkvæmt forsetaúrskurði frá árinu 2012 skal umhverfis- og auðlindaráðuneytið fara með málefni sjálfbærrar þróunar, þ.m.t. ráðgjöf um nýtingu auðlinda. Ráðuneytið þarf að koma að gerð samninganna.
- Hinn alþjóðlegi Árósasamningur, sem Ísland er aðili að, á að tryggja aðkomu félagasamtaka að ákvarðanatöku er varðar umhverfismál. Samningsaðilar eru hvattir til að taka tillit til krafna undirritaðra samtaka.

6. Að votta eða ekki —deilur um framkvæmd

Gæðastýring í sauðfjárrækt er hér skammstöfuð **GST** og landnýtingarþáttur gæðastýringar í sauðfjárrækt sem **L-GST**.

Ráðuneyti landbúnaðarmála heitir ýmsum nöfnum á tímabilinu sem fjallað er um og til einföldunar er yfirleitt talað um Landbúnaðarráðuneyti (heitir nú Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti). Ráðuneyti umhverfismála heitir nú Umhverfis- og auðlindaráðuneytið en hér er oftast vísað til Umhverfissráðuneytis til einföldunar. Heiti Landgræðslunnar var breytt með lögum í desember 2018, en var áður Landgræðsla ríkisins. Núverandi heiti stofnunarinnar er yfirleitt notað í þessu riti.

Lagatextar eru allir fengnir af vef Alþingis, en reglugerðir af reglugerð.is (Dómsmálaráðuneyti) eða fengust eftir skriflega ósk frá sama aðila. Ekki er ástæða að tilgreina vef Alþingis í hvert sinn sem vitnað er í lög eða reglugerðir. Ár í tilvitnunum um reglugerðir og lög eru feitletruð til áherslu (en ekki númer laga og reglugerða). Mikilvæg skjöl eru birt í viðauka. Listi um bréf sem vitnað er til í þessum kafla er aftast í kaflanum en númer þeirra í skjalasafni ÓA halda sér í kaflanum til hæðarauka (t.d. LR-4 og LR-20).

6.1. Inngangur

Sem fyrr sagði hafði höfundur þessa rits fengið það staðfest að öll sauðfjárbætur í landinu er ýmist ekki talin þurfa vottun (hefur staðist öll viðmið, t.d. þar sem land er vel gróið) eða að landbótaáætlanir sjái til þess að skilyrði reglugerða séu uppfyllt með bréfum frá Matvælastofnun. Því fá allir framleiðendur sauðfjárafurða í landinu sem þess æskja álagsgreiðslur sem tengdar eru því að standast skilyrði landnýtingarþáttar gæðastýringar (L-GST) í sauðfjárrækt. Með öðrum orðum, allir bændur sem taka þátt í L-GST fá aukagreiðslur á fjárlögum, svokallaðar „grænar greiðslur“, vegna góðar landnýtingar.

Til að gæta sanngirni skal þess getið að landbótaáætlanir í samræmi við L-GST hafa komið ýmsu góðu til leiðar er varðar landnýtingu. Samt er augljóst að umtalsverður hluti sauðfjárbeitar á Íslandi stent ekki fagleg viðmið um sjálfbæra landnýtingu. Þessi beit er eigi að síður vottuð sem sjálfbær og fær fjármuni frá skattborgurum landsins í trausti þess. Markmið með þessum lögum og reglugerðum eru göfug og ljóst að miklar væntingar voru gerðar til þessa kerfis í upphafi. En það er augljóst að framkvæmd gæðastýringarinnar hefur með einhverjum farið á skjön við eðlileg náttúruverndar-sjónarmið. Færð hafa verið margháttuð rök fyrir þessari niðurstöðu í fyrri köflum með tilvísun í lög, þ.m.t. náttúruverndarlög, reglugerðir og viðmið og enn frekari rök verða færð fyrir henni í næstu köflum.

Sem áður sagði ritaði ég Landgræðslunni bréf haustið 2018 og fór fram á að fá í hendur samskipti stofnunarinnar við aðra lögaðila er varðar GST og þróun hennar, ekki síst L-GST. Var það gert í ljósi úrskurðar *Úrskurðarnefndar um upplýsingamál* um að Matvælastofnun bæri að afhenda gögn um GST (2. kafli). Landgræðslan lét af hendi yfir 90 bréf og „bréfakæðjur“ sem gátu innihaldið mörg bréf eða skilaboð í tölvupóstum um sama málefni. Yfirlitstafla fyrir bréfin er birt í 2. kafla. Hér verður rýnt í þessi samskipti til þess að reyna að varpa ljósi á það hvort sú fagstofnun sem ber ábyrgð á sjálfbærri nýtingu lands sé sátta við þróun L-GST, jafnvel hvort hún sé að einhverju leyti ábyrg fyrir henni, eða hvort þróunin hafi orðið í andstöðu við faglegt mat Landgræðslunnar. Seinna verður litið til einstakra dæma um landbótaáætlanir.

6.2. Deilur þegar reynsla er komin á framkvæmdina – 2012/2013

6.2.1. Landgræðslan mótmælir með afdráttarlausum hætti

Ljóst er að L-GST byggði á upprunalegum forsendum að mestu leyti til 2013. Þó höfðu komið fram á opinberum vettvangi (m.a. blaðagreinar) sjónarmið um nauðsyn breytinga. Umtalsverð bréfaskrif áttu sér stað á milli Landgræðslunnar og ýmissa aðila á árunum 2012–2013 um nauðsyn breytinga á L-GST.

Í ágúst 2012 færirst forræði á málefnum er varðar sjálfbæra þróun undir Umhverfisráðuneytið (Forsetaúrskurður nr. 100/2012). Landgræðslan þurfti þaðan af að miða sína faglegu stjórnsýsluhætti við þá hugmyndafræði og þar með „Skilgreiningar á viðmiðum um sjálfbæra nýtingu auðlinda“ (sbr. bréf Landgræðslunnar til Samtaka sauðfjárbænda 1. nóvember 2012, LR-20). Af þessu er ljóst að það ætti ekki að vera á könnu Landbúnaðarráðuneytis og hagsmunasamtaka bænda að sýsla með þessar skilgreiningar eins og verið hafði. Í kjölfarið setti Landgræðslan málin í alveg nýtt samhengi þegar hún boðaði að út frá núverandi lögum gæti hún „*ekki sett fram tillögur um þau viðmið um sjálfbærni sem fjallað er um í viðauka reglugerðarinnar*“ (úr bréfi Landgræðslunnar til Landsambands sauðfjárbænda, LS, 1. nóvember 2012; LR-20). Með öðrum orðum, byrja hefði átt upp á nýtt með hliðsjón af breytingum í stjórnarráðinu og einnig vegna þess að Landgræðslan hafnar því í raun að kerfið virki (má sjá í bréfum síðar).

Landgræðslan kom þarna fram með skýr sjónarmið og tillögur um landnýtingu í breytingatillögum við drög að nýrri reglugerð. Hún taldi eldri reglugerð ekki fullnægjandi, að sauðfjárbætt á Íslandi væri ekki sjálfbær og að herða þyrfti á reglum í nýrri reglugerð. Það sem aftur á móti birtist í drögum að nýrri reglugerð væri algjörlega öndvert við slík sjónarmiðum (úr bréfi Landgræðslunnar til Landsambands sauðfjárbænda, 1. nóvember 2012; LR-20) :

„Nýting auðna og rofsvæða til beitara“

Lr telur að nýting auðna og rofsvæða samræmist ekki sjálfbærri landnýtingu. Um er að ræða svæði þar sem ýmist er verulega virkt rof eða auðnir ráðandi gróðurmynd. Slík vistkerfi hafa lítið þol gagnvart álagi og jafnvel lítil beit getur viðhaldið rofi og hamlað framvindu. Fjallað er um þetta í nágildandi reglugerð, en ekki með fullnægjandi hætti og er ein meginorsök þess að Lr telur ekki að hægt sé að halda því fram með réttu að öll sauðfjárbætt á Íslandi sé sjálfbær eða verði það í náinni framtíð. Landgræðslan leggur því til eftirfarandi tillögur að breytingum:

- 3. grein – Orðskýringar. Nágildandi skilgreiningu breytt: Sjálfbær landnýting: Nýting sem hvorki gengur á höfuðstól jarðvegs eða gróðurs né hamlar bata lands.
- 12. grein – Meginreglur um landnýtingu. Bætt við: Nýting auðna og rofsvæða getur ekki talist sjálfbær. Slík svæði geta aðeins hlotið tímabundna staðfestingu á sjálfbærni sé í gildi landbótaáætlun sem hefur það að meginmarkmiði að koma í veg fyrir beit á slíkum svæðum.“ (Undirstrikun ÓA).

Augljóst er að upp var risinn veruleg togstreita á milli Landgræðslunnar og ákveðinna „hagsmunaaðila“.

Í bréfi Landgræðslunnar til Landssamtaka sauðfjárbænda 1. febrúar 2013 (LR-28) er vakin athygli á því að formaður sambandsins hafi ritað í Bændablaðið (18. apríl 2012) þar sem fram komi vilji um „...virka gæðastýringu sem ekki er bara máttlaust plagg“. Þetta er vitaskuld jákvætt. Ekki veit ég hvort samtökin hafi talið framkvæmdina byggða á máttlausum plöggum fram til þessa, en augljóst var að reglur hefðu þurft að vera mun strangari er varðar verndun náttúrunnar en þær voru. Landgræðslan sendi Landsamtökunum hugmyndir að breytingum sem „*hún telur nauðsynlegar að gera á reglugerðinni til þess að styrkja það hlutverk hennar að tryggja að þátttakendur í gæðastýringu í framleiðslu sauðfjárafurða stundi sjálfbæra landnýtingu*“ (LR-28). Með þetta í huga hefði mátt ætla að reglugerð og viðmið 2013 og síðari reglugerðir hefðu orðið markviss plögg er varðar landnýtingu, en svo varð alls

ekki. Af hverju ekki? Kannski kemur ástæðan fram í næstu tveimur málsgreinum bréfs Landgræðslunnar til LS (LR-28):

„Meginefni tillagna Landgræðslunnar felur í sér að gera gæðastýringuna þannig úr garði að sauðfjárbændur geti kinnroðalaust kynnt hana fyrir neytendum og að sauðfjárbættir verði stunduð í sátt við landið og samfélagið. Landgræðslan telur óhjákvæmilegt að skerpa línur um hvort tveggja í reglugerðinni og ekki síst hvað varðar takmörkun á nýtingu auðna og rofsvæða. Afar erfitt er t.d. að rökstyðja að nýting auðna (minna en 20% þekja háplantna) geti talist sjálfbær og telur Landgræðslan að ákvæði um að styðja ekki nýtingu slíkra svæða verði að vera sterkari en nú er.

Landgræðslan telur þær tillögur sem nefnd LS leggur til um breytingar á reglugerð 10/2008 taki ekki á þessum atriðum og gangi að öðru leyti of skammt og vísun við til fyrri tillagna Landgræðslunnar. Landgræðslan getur því ekki stutt þessar breytingatillögur nefndarinnar eins og þær eru fram settar“.

Hér kemur augljóslega fram meginágreiningur sem bendir til þess að ráðuneytið og hagsmunasamtökin séu að sveigja reglugerðina í þá átt sem Landgræðslan, út frá sínum faglegum sjónarmiðum, getur engan veginn fallist á. Í apríl (30. apríl 2013, LR 25/26) sendir Landgræðslan bréf til Umhverfisráðuneytis, stílað til Jóns Geirs Péturssonar, um „Endurskoðun reglugerðar um gæðastýrða sauðfjárframleiðslu.“ Afrit fór til Landbúnaðarráðuneytis, Matvælastofnunar og hagsmunasamtaka bænda. Þar er í fyrstu málsgrein vikið að þróun GST og áréttað það sem hér hefur oft komið fram að „Þau viðmið sem birtust í reglu nr. 10/2008 viku að verulegu leyti frá þeim viðmiðum um sjálfbærni sem sett voru fram af fagaðilum í jarðvegs- og gróðurvernd“. Jafnframt er gefið til kynna að þetta hafi verið tilraunarinnar virði til að þoka gróðurverndarmálum áfram. En Landgræðslan tekur djúpt til orða þegar reynslan er metin:

„Eftir 10 ára reynslu af framkvæmd og eftirliti með landnýtingarþætti gæðastýringarinnar, sem Landgræðsla ríkisins annast fyrir hönd Matvælastofnunar, telur stofnunin brýnt að endurskoða þann þátt reglugerðarinnar, sem lýtur að sjálfbærri landnýtingu. Í reglugerðinni eru settar fram meginreglur um landnýtingu og er það mat Landgræðslunnar að þau markmið sem þar eru sett fram hafi ekki náðst. Þau viðmið um sjálfbæra landnýtingu sem sett eru í viðauka eru væg og þarf að þróa áfram. Innleiðing gæðastýringarinnar hefur því ekki breytt þeirri staðreynd að enn er verið að nýta til beitar sum af þeim svæðum landsins þar sem ástand landsins, þar sem ástand jarðvegs og gróðurs er mjög slæmt. Þetta hefur þau áhrif að á þessum svæðum hamlar beitin bata lands, sem er eitt af grundvallaratriðum sjálfbærrar landnýtingar, eða viðheldur jarðvegsrofi. Rétt er einnig að geta þess að þó víða sé unnið förnúfúst og gott landgræðslustarf af bændum með landbótaáætlunum, breytir það í mörgum tilvikum harla litlu um hlutfall auðna á afréttum, sérstaklega þegar um gróðurfarslega illa farna og stóra afrétti er að ræða“.

Landbúnaðarráðuneytið lagði fram ný drög að reglugerðinni í júlí 2013 eftir að hafa farið yfir tillögur Landgræðslunnar, Matvælastofnunar og hagsmunasamtakanna og sendi Umhverfisráðuneytinu til umsagnar, m.a. í ljósi verkaskiptingar innan stjórnýslunnar. Í þessu fólst viðurkenning á að L-GST heyrði að hluta til undir umhverfismál, í það minnsta hlutur Landgræðslunnar. Einnig fengu Matvælastofnun, Landgræðslan og hagsmunasamtökin reglugerðina til umsagnar.

6.2.2. Um afskiptaleyfi Umhverfisráðuneytisins

Fyrir lá áður nefnt harðort bréf Landgræðslunnar til Umhverfisráðuneytisins frá því í apríl 2013 og raunar fleiri samskipti sem frá greinir hér á eftir. Engin formleg svör bárust frá Umhverfisráðuneytinu til Landgræðslunnar við þessu erindi svo vitað sé. Sá er þetta ritar telur það sérkennilegt þar sem málefnið er ekki léttvægt. Því var leitað frekari upplýsinga, m.a. um hugsanlega fundi um málefnið. Niðurstaða þeirrar skoðunar er sú að fundir Landgræðslunnar með Umhverfisráðuneytinu hafi ekki kallað fram frekari afskipti ráðuneytisins af þessu máli (Sveinn Runólfsson, tölvupóstur til ÓA 19. janúar 2019). Það veður að túlka þannig að ráðuneytið hafi hafnað afskiptum af málinu, en jafnframt

er hugsanlegt að Landbúnaðarráðuneytið hafi talið sig hafa „lögsögu“ í málinu í skjóli þess að í Forsetaúrskurði (nr. 71/2013) eru „afréttarmálefni“ sett undir Landbúnaðarráðuneyti.

Það er rétt að staldra aðeins við „afskiptaleyzi“ Umhverfísráðuneytisins og þess umhverfísráðherra sem ber ábyrgð hverju sinni. Hér er sannarlega um að ræða eitt stærsta umhverfismál þjóðarinnar; bága stöðu íslenskra vistkerfa og áframhaldandi nýtingu á svæðum þar þola ekki beit. Þau samskipti sem hér hafa verið rakin leiða í ljós að aðilar innan „landbúnaðargeirans“ (Matvælastofnun, Landbúnaðarráðuneytið og hagsmunaaðilar) hafa í raun ein ákvarðað tilhögun máls sem telst eitt hið mikilvægasta á sviði náttúruverndar á Íslandi. Þetta gerist í blóra við faglegt mat Landgræðslunnar og án þess að viðkomandi fagráðuneyti, Umhverfísráðuneytið, hafi reynt að sporna við að því virðist! Spyrja má hvort það standist landslög að fara með þessum hætti gegn álitu fagstofnunar, Landgræðslunnar, sem taldi nýtinguna ekki sjálfbæra. Stenst það að Landbúnaðarráðuneytið búi til skilgreiningar á sjálfbærri landnýtingu, höfuðhugtaki umhverfismála, að eigin geðþótta? Þetta eru álitafni sem þyrfti að fá skorið úr.

6.2.3. Samskipti og afgreiðsla á reglunum 2013

Enn eru ný drög að reglugerð um GST send út frá Landbúnaðarráðuneytinu 6. nóvember 2013 (LR-22). Nú liggur á — aðeins er gefin ein vika til athugasemda. Landgræðslan sendir frá sér ítarlegt svarbréf 11. nóvember þar sem gerðar eru alvarlegar athugasemdir við reglugerðardrögin, m.a. við ýmsar skilgreiningar sem þar er að finna. Mikilvæg athugasemd var gerð við skilgreiningu á sjálfbærri landnýtingu sem tekin var til greina og felld inn í reglugerðina (varð 1160/2013). Þetta mætti ætla að hafi orðið til að styrkja L-GST:

„19. Sjálfbær landnýting. Lr telur að sú skilgreining sem sett er fram í drögum sé ófullnægjandi í þeim tilfellum sem um er að ræða land í ástandsflokkum 3, 4 og 5, þ.e. land í slæmu ástandi. Í stað þess leggur Lr mikla áherslu á að sjálfbær landnýting verði skilgreind á eftirfarandi hátt: Nýting sem ekki gengur á höfuðstól náttúruauðlinda, s.s. jarðvegs, gróðurs og vatns, og tryggir um leið viðgang og virkni vistkerfis til framtíðar. Þessi skilgreining er m.a. byggð á skilgreiningu FAO um sjálfbæra landnýtingu og nýtur viðtækari viðurkenningar. Það er mat Lr að þessi skilgreining sé lykilatriði í trúverðugleika gæðastýringarkerfisins. Verði hún óbreytt eins og hún er í drögum ANR þá mun reynast sauðfjárframleiðslunni erfitt að sýna fram á sjálfbæra landnýtingu.“

Tillaga Landgræðslunnar um skilgreiningu á „sjálfbærri landnýtingu“ var tekin upp nokkurn veginn orðrétt í næstu reglugerð. Tillagan byggir á efni frá Matvæla- og landbúnaðarstofnun Sameinuðu þjóðanna (FAO) og gefur ágætt tilefni til að fylgja eftir framkvæmdinni í samræmi við frekari skýringar sem FAO hefur sett fram um efnið, sjá 5. kafla ritsins.

Í heildina verður að meta viðbrögð Landgræðslu ríkisins við þessum drögum ansi væg miðað við fyrri bréfaskrif stofnunarinnar sem fyrr var vitnað til (tvö bréf til Landsamtaka sauðfjárbænda, 1. nóvember 2012, LR-20) og 1. febrúar 2013 (LR-28) og bréf til Umhverfísráðuneytis 30. apríl 2013 (LR 25/26). Hugsanlega hafa þó verið samskipti á milli 30. apríl 2013 og 11. nóvember 2013 sem mér er ókunnugt um.

6.3. Að votta þótt fagþekking segi annað. Framhald á grunni reglugerðar 1160/2013

Ekki varð hlé á togstreitu á milli Landgræðslunnar og tiltekinna „hagsmunaaðila“ vegna framkvæmda L-GST.

Þann 25. mars 2014 sendu Landssamtök sauðfjárbænda (LS) bréf til Landgræðslunnar (LR-1). Þar kemur fram að samtökin hafi haft frumkvæðið að því að endurskoða reglugerðina frá 2008 og að þessi endurskoðun hafi leitt til reglugerðar 1160/2013, sem hér hefur verið fjallað ítarlega um. Í bréfinu koma fram ákveðnar áhyggjur LS varðar framkvæmdina:

„LS hefur hinsvegar verið tjáð að í sumum tilvikum túlki Landgræðslan framangreind ákvæði [um landnýtingu og landbótaáætlanir] á þann veg að landbótaáætlanir skuli að fela í sér að landinu sem viðkomandi áætlun gildir um, verði komið í það horf að loknum 10 ára hámarksgildistíma, að frekari landbóta sé ekki þörf til að uppfylla skilyrði gæðastýrðrar sauðfjárframleiðslu.“

Hér þarf að staldra við. Samkvæmt þessu gerir Landgræðslan þá kröfu að þegar ljóst er að land verði ekki komið í ásættanlegt ástand innan 10 ára, þá sé ekki hægt að votta það. Enda væri það þá tekið úr notkun eftir aðlögunartíma eins og ráð var fyrir gert. Þetta er eðlileg krafa er varðar grænar greiðslur. LS virðist aftur á móti telja að gefa eigi mun lengri tíma til þess uppfylla kröfur um ásættanlegt ástand lands meðfram beit. Í þessu felst misskilningur: það er andstætt sjónarmiðum um sjálfbæra landnýtingu að nýta land sem tekur mjög langan tíma að komast í eðlilegt ástand. Nýtingu á slíku landi ætti í engum tilfellum að vera undirstaða grænna greiðslna. Hve langan tíma á að gefa: 20 ár, 50 ár, 100 ár? Frá landverndarsjónarmiði er óskiljanlegt að reynt sé að halda í að fá vottun fyrir land í slæmu ástandi sem ekki er fyrirsjáanlegt að komist í gott lag.

Þá segir í bréfi Landsambands sauðfjárbænda til Landgræðslunnar:

„Með bréfi þessu vilja Landssamtök sauðfjárbænda taka skýrt fram að þau telja ekki efni til slíkar túlkunar á grundvelli hinnar nýju reglugerðar. Ákvæðin geta ekki falið í sér að lögð sé ný og verulega íþyngjandi skylda á framleiðendum, nema að það sé orðað með skýrum og ótvíræðum hætti í reglugerðinni. Sú er ekki raunin.“

Enn þarf að staldra við. Kröfur Landgræðslunnar um að nýting á landi í slæmu ástandi geti ekki sjálfbær voru afskaplega skýrar í þeim tilskrifum sem rakin voru hér að ofan. Þær kröfur virðast ekki, samkvæmt túlkun LS, hafa náð í gegn. Í raun felst í þessu áfellingdómur yfir þeim sem á endanum ber ábyrgð á reglugerðinni, Landbúnaðarráðherra og stjórnsýslu hans, að hafa ekki falið viðkomandi fagstofnunum alfarið að móta reglurnar um sjálfbæra nýtingu. Hugsanlega er þetta lögbrot, sbr. 8. gr. laga um náttúruvernd (60/2013) sem segir að „ákvæðanir stjórnvalda varðandi náttúruna skulu, eins og kostur er að byggjast á vísindalegri þekkingu“, þ.e. fagþekkingu Landgræðslunnar sem var hafnað í framkvæmdinni. Einnig er klárlega farið gegn varúðarreglu náttúruverndarlaganna (9. gr.).

Í bréfi LS til Landgræðslunnar (25. mars 2014; LR-1) segir ennfremur:

„..... Í sumum tilvikum er einfaldlega ekki framkvæmlegt að ráðast í landbætur sem kæmu landinu í það horf að það standist viðmið viðauka I í reglugerðinni, jafnvel þó að aðgangur væri að ótakmörkuðu fjármagni og vinnuafli.“

Þessi setning varpar afar skýru ljósi á vilja LS að heimila beit á allt land eins og verið hefur. Skýrara getur það vart orðið. Það er semsagt verið að nýta land sem er ekki hægt að laga með „ótakmörkuðu fjármagni og vinnuafli“ og fá jafnvel fyrir það „grænar greiðslur“. Túlkun Landgræðslunnar hefur komið glögglega í ljós í þeim bréfaskrifum sem þegar hafa verið rakin: landið sem hér er lýst er óhæft til beitar. Þessa klausa bréfs LS dregur fram vanda framkvæmda laganna og reglugerðarinnar: það er ekki ætlunin að ná fram þeim markmiðum sem fagaðilar á sviði landverndar geta sætt sig við.

Í framhald af bréfi LS sendir Landgræðslustjóri eftirfarandi tölvupóst á Landbúnaðarráðuneytið með afriti á allmarga aðila og fer fram á fund til að:

„1. Ræða efni og boðskap þessa bréfs og viðbrögð ráðuneyta og stofnana við því. 2. Ganga frá samningi hlutaðeigandi aðila um aðkomu LR að framkvæmd ákvæða í endurskoðaðri reglugerð um gæðastýrða framleiðslu sauðfjárafurða.“

Í tölvupósti Landbúnaðarráðuneytisins frá 31. mars 2014 (LR-4) er skorið úr deilumáli Landgræðslunnar og LS, landverndarsjónarmiðum verulega í óhag:

„Varðandi bréf Landsambands sauðfjárbænda dags. 25 mars sl. er samkvæmt ákvæðum reglugerðarinnar heimilt að gera landbótaáætlun fyrir land til allt að 10 ára, sbr. 15 og 16 gr. reglugerðarinnar. Í ákvæðum reglugerðarinnar er ekki kveðið á um að land sem landbótaáætlun er gerð fyrir verði komið í það horf að frekari landbóta sé ekki þörf að liðnum 10 árum, heldur sé gildistími landbótaáætlunarinnar aldrei lengri en 10 ára í senn.....“.

Þessi skilningur Landbúnaðarráðuneytisins kippir að verulegu leyti grundvellingnum undan landverndarsjónarmiðum í GST. Eins og fyrr segir verður ekki séð að samráð hafi verið haft við það ráðuneyti sem fer með landnýtingarmál, Umhverfisaráðuneytið, í þessum „úrskurði“ og fundir Landgræðslunnar með ráðuneytum er þetta varðar skiluðu engu (Sveinn Runólfsson, tölvupóstur til ÓA 16. janúar 2019).

Af bréfaskrifum að dæma ríkir augljóslega mikil óvissa um framkvæmd L-GST á fyrri hluta árs 2014, m.a. þátt Landgræðslunnar í framkvæmdinni. M.a. spyr Landgræðslustjóri ráðuneyti landbúnaðarmála í tölvupósti: „En mig langar að spyrja þig hvert sé mat þitt á gildistíma núverandi samnings á milli ANR og Landgræðslunnar. Ég er alveg sammála því að endurskoða samninginn – en er hann í gildi og ef svo er, hversu lengi – ef hann væri ekki endurskoðaður. Ljóst er af öllum þeim bréfaskrifum að mála-flokkurinn í heild verður æ óljósari í framkvæmd er varðar ábyrgð, verkefni og gildistíma.“

6.4. Næsta reglugerð, 535/2015. Ekki þarf lengur að uppfylla skilyrði

Byggt á þeim gögnum sem fyrir hendi eru virðist Landbúnaðarráðuneytið hafa sent út drög að nýrri reglugerð fyrir hluta árs 2015 en mér hefur ekki borist afrit af því bréfi. Ljóst er að þar stendur þó margt sem kemur fram í endurskoðuðum tillögum sem send eru út þann 22. apríl 2015 (LR-58). Í fórum mínum eru tvö svarbréf frá Landgræðslu ríkisins til Landbúnaðarráðuneytis varðandi þessar breytingartillögur, annars vegar frá 30. mars 2015 (LR-59) og hins vegar 30. apríl 2015 (LR-57).

Í upphafi bréfs Landgræðslunnar frá 30. mars 2015 (LR-59) áréttar stofnunin afstöðu sína um markvissari vinnubrögð, m.a. er varðar uppbyggingu og gerð korta. Í umfjöllun um landbótaáætlanir hér síðar í þessu skjali er einmitt vikið að þessum atriðum. Þá áréttar Landgræðslan að ekki sé hægt að votta land sem ekki nær viðmiðum: „Þá hefur stofnunin einnig bent á þau tilvik þar sem ástandsflokkun beitarlands nær ekki viðmiðum skv. viðauka I eða ekki er unnt að staðfesta að um sjálfbæra landnýtingu sé að ræða“. Landgræðslan reynir enn að halda á lofti eðlilegum sjónarmiðum um landvernd sem forsendu grænna stuðningsgreiðslna.

Í tillögum ráðuneytisins er gerðar tillögur um afar umdeilanlegar breytingar. Í fyrstu ber að nefna að þar er felld niður setning í 13. gr. reglugerðarinnar: „Framleiðandi sem ekki uppfyllir skilyrði um landnýtingu skv. IV. kafla uppfyllir ekki skilyrði um gæðastýrða framleiðslu“. Þess í stað kemur: „Ef land stenst ekki viðmið Heimilt er að samþykkja landbótaáætlun þrátt fyrir að ljóst sé að í lok gildistíma hennar náist ekki að uppfylla viðmið um ástand lands skv. viðauka I.“ Af hverju ákveðið var að falla frá þessum grundvallarskilyrðum er ekki ljóst. Er það e.t.v. til að uppfylla óskir þeirra sem eru að nýta land sem samkvæmt mati Landgræðslunnar og annars fagfólks ætti ekki að nýta? Framleiðandi

þarf ekki lengur að uppfylla skilyrði um landnýtingu heldur nægir að gera landbótaáætlanir með öllum þeim vanköntum á þeirri framkvæmd sem hér hafa verið tilgreindir. Niðurstaðan er því sú að allir fá vottun.

Andstaða Landgræðslu ríkisins gagnvart þessu ákvæði gæti vart verið skorinorðari (bréf 30. mars 2015 (LR-59):

„Landgræðsla ríkisins leggst alfarið gegn þessari breytingatillögu. Það hefur lengi legið ljóst fyrir að landnýting á verst förnu afréttum landsins getur ekki orðið með sjálfbærum hætti fyrr en eftir mjög langan tíma. Með því að Matvælastofnun myndi samþykkja landbótaáætlanir fyrir verst förnu afréttina og framlengja gildistíma þeirra aftur og aftur væri farið gegn öllum faglegum forsendum og skilgreiningum á sjálfbærri landnýtingu. Það er fullkomlega fráleitt að reyna að telja neytendum hvað þá vísindafólki og öðrum sem þekkja kröfur um sjálfbæra þróun og sjálfbæra landnýtingu, trú um að landnýting á verst förnu afréttum landsins geti verið með sjálfbærum hætti.“

Hér er grundvallarafstaða sem í raun segir að verði framkvæmdin þessi sé hún í fullkominni andstöðu við faglegt mat réttbærrar fagstofnunar ríkisins.

Enn eru send út ný reglugerðardrög með bréfi 22. apríl 2015 (LR-58C). Athugasemdir Landgræðslunnar voru í átta liðum. Í fyrsta lagi var því enn mótmælt að greinin „Framleiðandi sem ekki uppfyllir skilyrði um landnýtingu skv. IV. kafla uppfyllir ekki skilyrði um gæðastýrðar framleiðslu“ verði felld niður:

„Sérstaklega þegar tekið er tillit til þeirra breytinga annarra sem lagðar eru til í reglugerðartillögunni. Þvert á móti gæti þessi breyting orðið til þess fallin að draga verulega úr trúverðugleika gæðastýringarinnar. Landgræðsla ríkisins leggst gegn því að þessi setning verði felld niður.“

Taka skal fram að í nýrri reglugerð var þessi setning felld niður þrátt fyrir þessi mjög svo skýru tilmæli Landgræðslunnar.

Þá eru gerðar frekari tilslakanir í reglugerðartillögum varðandi hve mikið land mætti flokkast í ástandsflokk 5 og ástandsflokk 3+4+5 (þ.e. 75% í stað 50%, sjá kafla 4.2). Um það segir Landgræðslan: „... telur að slík tilslökun frá gildandi mörkum sé ekki fallin til þess að auka tiltrú á kerfinu og að ef yfirleitt eigi að hvika frá þeim væri heppilegra að miða við 10% og 50%“ (LR-57).

Reglugerðin var gefin út þann 18. júní 2015 (536/2015) í mikilli óþökk Landgræðslunnar vegna tilslakana í kafla um landnýtingu.

Enn áttu eftir að birtast tvær útgáfur reglugerðarinnar, 1166/2017 og 511/2018. Þegar hér var komið og í raun miklu fyrr var, frá bæjardyrum fagfólks um landnýtingu og ástand lands, búið að kippa fótunum undan tiltrú á framkvæmd L-GST. Það kemur m.a. fram í greinaskrifum í blöð og á milli fagfólks. Dæmi um texta frá Landgræðslu ríkisins á þessa lund er í bréfi til Landbúnaðarráðuneytisins (28. nóvember 2016; LR-49) í umsögn um breytingar á búvörulögum (102/2016). Þar segir að harmað sé að það tækifæri til að taka á landnýtingarmálum sem fylgir gerð nýrra búvörusamninga hafi ekki verið notað. Enn fremur:

„Engin tilraun var gerð til þess að breyta landnýtingu á þann hátt að dregið yrði úr nýtingu á illa förnu landi og auðnum. Fjöldmörg ákvæði samningsins um starfsskilyrði í sauðfjárrækt gáfu tilefni til þess að stefna að þessu eðlilega markmiði en engin þeirra voru nýtt.“

Sveinn Runólfsson, fyrrum landgræðslustjóri sendir inn umsögn um frumvarp til búvörulaga 2016 (27. maí 2016) þar sem bent er á að mikið hefur farið úrskaiðis varðandi L-GST og tiltrú manna á framkvæmd hennar. Ástæða er til að birta þennan texta hér orðrétt, enda þótt tilvitnunin sé nokkuð löng:

„Matvælastofnun, fyrir hönd atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis, hefur að undanfögnu samþykkt nokkra tugi nýrra landbótaáætlana fyrir beitolönd þar sem sótt var um staðfestingu á sjálfbærri landnýtingu og beitarlönd uppfylltu ekki viðmið hlutaðeigandi reglugerðar nr. 1160/2013 með áorðnum

breytingum um gæðastýrða sauðfjárframleiðslu. Þeir úrskurðir voru í samráði við Landgræðslu ríkisins. Um það bil 10 landbótaáætlanir fyrir verst fögnu afrétti landsins bíða enn úrskurðar hjá Matvælastofnun, þ.e. um það hvort að landnýting á þeim sé einnig með sjálfbærum hætti. En í umsagnarferlinu gat Landgræðsla ríkisins ekki staðfest að landnýting væri þar með sjálfbærum hætti. Úrskurðir Matvælastofnunar eru byggðir á fyrrgreindri reglugerð en þar er í 13. gr. kveðið á um að öll landnýting skuli bæði vera með sjálfbærum hætti og standast viðmið um ástand lands sem tilgreint er í viðauka reglugerðarinnar.

Verði niðurstaða Matvælastofnunar á þann veg að landnýting þessara verst fögnu afrétta teljist sjálfbær, yrði það fráleit niðurstaða og móðgun við þann fjölda vísindamanna sem fjallað hafa um landnýtingarmál hér á landi, sem hafa með vísindalegum rökum sýnt fram á að umræddir afréttir landsins eru með öllu óbeitarhæfir og landnýting með sauðfjárbeit á þeim getur ekki orðið með sjálfbærum hætti næstu áratugi eða aldinnar. Það kann að vera að slíkur úrskurður Matvælastofnunar myndi standfast lagalega túlkun á núgildandi reglugerð um gæðastýrða sauðfjárframleiðslu, en hann yrði í freklegri mótsögn við allar beitar- og landnýtingarrannsóknir hér landi og brot á alþjóðlegum samningum sem Íslendingar eru aðilar að, er varðar sjálfbæra þróun. Hver sem niðurstaðan verður er ljóst að forsvarsmenn sauðfjábænda hafa á undanfögnu árum blekk neytendur með fullyrðingum um að sauðfjárframleiðsla hér á landi væri með sjálfbærum hætti.

Rétt er að ítreka það sem áður hefur komið fram, þeir sem beita viðkomandi afrétti fá allir fullar greiðslur samkvæmt L-GST, landbótaáætlanir standast ákvæði reglugerðar gæðastýringarinnar *per se*, enda búið að þynna hana svo mikið út að allar landbótaáætlanir fá staðfestingu. Hér er tímabært að rifja upp texta *Viljayfirlýsingarinnar* frá árinu **2000**:

„Afréttir sem einkannast fyrst og fremst af auðnum og/eða rofsvæðum geta fengið tímabundna vottun (t.d. allt að 10 ár), ef þar er unnið samkvæmt tímasettri áætlun um friðun afréttar á meðan annarra úrlausna er leitað, svo sem að skapa beit á öðrum stöðum“.

Gerðar voru breytingar á reglugerðinni 2017 (1166/**2017**) og 2018 (511/**2018**) en undirritaður hefur engin formleg bréfaskrif stofnana þar að lútandi.

6.5. Lokaorð

Mótmæli Landgræðslunnar við framkvæmd L-GST eru afar eftirtektarverð. Samskiptin sem rakin hafa verið lýsa ósamræmi í lagaumhverfi og framkvæmd laga er varðar beitarnýtingu á Íslandi. Það verður að teljast harla sérstakt að ekki sé tekið mark á fagstofnun ríkisins varðandi landnýtingu við framkvæmd grænna greiðslna í sauðfjarrækt. Ljóst er að framkvæmd L-GST hefur þróast langt frá upphaflegum markmiðum. Atkvæðaleyfi Umhverfissráðuneytisins og/eða umhverfissráðherra við að styðja fagleg sjónarmið einnar af meginstofnunum ráðuneytisins vekur einnig athygli. Hugsanlega er núverandi framkvæmd L-GST lögbrot, sbr. 8. gr. laga um náttúruvernd (60/**2013**) sem segir að „ákvæðanir stjórnvalda varðandi náttúruna skulu, eins og kostur er að byggjast á vísindalegri þekkingu“, m.a. fagþekkingu Landgræðslunnar. Einnig er klárlega farið gegn varúðarreglu náttúruverndarlaganna (9. gr.).

Bréf sem vitnað er til í 6. kafla

LR númer vísar til heiti á skráum þegar þeim barst höfundu vísa einnig til vistunar í skjalasafni hans.

1. nóvember 2012. Bréf Landgræðslunnar til Landssamtaka sauðfjárbænda (LR-20).

1. febrúar 2013. Bréf Landgræðslunnar til Landssamtaka sauðfjárbænda (LR-28).

30. apríl 2013. Bréf Landgræðslunnar til Umverfis- og auðlindaráðuneyti, stílað til Jóns Geirs Péturssonar, um „Endurskoðun reglugerðar um gæðastýrða sauðfjárframleiðslu.“ (LR 25/26).

6. nóvember 2013. Bréf Atvinnuvega og nýsköpunarráðuneytis til Landgræðslunnar (LR-22).

1. febrúar 2013 . Bréf Landgræðslunnar til Landssamtaka sauðfjárbænda (LR-28).

30. apríl 2013. Bréf Landgræðslunnar til Umhverfisráðuneytis og Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis (LR 25/26).

25. mars 2014. Bréf Landssamtaka sauðfjárbænda til Landgræðslunnar (LR-1).

31. mars 2014. Tölvupóstur Landgræðslustjóra með túlkun Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis á ákvæðum reglugerða (LR-4).

22. apríl 2015. Tölvupóstur frá Atvinnu- og nýsköpunarráðuneyti til Landgræðslunnar og fleiri aðila í tengslum við ný drög að reglugerð. hafa sent út drög að nýrri (LR-58).

30. mars 2015. Bréf Landgræðslu ríkisins til Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis. (LR-59).

30. apríl 2015. Bréf Landgræðslu ríkisins til Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis (LR-57).

28. nóvember 2016. Bréf Landgræðslu ríkisins til Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis. (LR-49)

27. maí 2016. Bréf Sveins Runólfssonar, fyrrum landgræðslustjóra til Alþings vegna frumvarps til búvörulaga. (SR-1).

7. Landbótaáætlanir – landnýtingarþátturinn í framkvæmd

Gæðastýring í sauðfjárrækt er hér skammstöfuð **GST** og landnýtingarþáttur gæðastýringar í sauðfjárrækt sem **L-GST**.

Ráðuneyti landbúnaðarmála heitir ýmsum nöfnum á tímabilinu sem fjallað er um og til einföldunar er yfirleitt talað um Landbúnaðarráðuneyti (heitir nú Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti). Ráðuneyti umhverfismála hefur einnig heitið ýmsum nöfnum en hér er oftast vísað til Umhverfisráðuneytis til einföldunar (nú Umhverfis- og auðlindaráðuneytið). Heiti Landgræðslunnar var breytt með lögum í desember 2018, en var áður Landgræðsla ríkisins. Núverandi heiti stofnunarinnar er yfirleitt notað í þessu riti.

Lagatextar eru allir fengnir af vef Alþingis, en reglugerðir af reglugerð.is (Dómsmálaráðuneyti) eða fengust eftir skriflega ósk frá sama aðila. Ekki er ástæða að tilgreina vef Alþingis í hvert sinn sem vitnað er í lög eða reglugerðir. Ár í tilvitnunum um reglugerðir og lög eru feitletruð til áherslu (en ekki númer laga og reglugerða). Mikilvæg skjöl eru birt í viðauka. Númer bréfa í skjalasafni ÓA halda sér í kaflanum til hægðarauka (t.d. LR-4 og LR-20).

7.1. Inngangur

Höfundur þessa rits fékk afrit af 38 landbótaáætlunum fyrir afrétti og stærri heimalönd og átta landbótaáætlanir fyrir smærri heimalönd og/eða sameiginlegt haglendi bænda. Engin bú eru tilgreind á Vestfjörðum eða á Snæfellsnesi utan Hítardals og engin á Suðausturlandi. Mikilvægt væri að birta opinberlega með hvaða hætti skoðun á beitilandi fer fram áður en ákvörðun er tekin um að ekki sé þörf á landbótaáætlunum og birta niðurstöður gagna fyrir alla stóru afréttina er varðar gróðurfar, rof, fjárfjöldi o.fl. En hér verður fyrst og fremst litið til þeirra svæða þar sem landbótaáætlanir liggja fyrir.

Í töflu 7.1. er að finna nokkur megingildi fyrir 38 afrétti. Fremsti dálkurinn gefur til kynna landshluta: tvö svæði eru á Vesturlandi, fimm á Norðvesturlandi, 13 eru á Norðausturlandi, þrjú á Austurlandi en 15 á Suðurlandi. Flest svæðanna eru því á gosbeltinu á Suðurlandi og í Þingeyjarsýslum. Annar dálkurinn („hagi stærð, ha“) tekur til þess lands sem nýtt er til beitarsamkvæmt hverri áætlun. Hluti afréttarlandsins telst oft friðaður, m.a. vegna þess að fé er skipulega fargað sem þaðan kemur, eða svæðið er skilgreint sem fjöll, grjót, vötn o.fl. sem ekki sé nýtt af sauðfé (oft umdeilanlegt eins og fjallað er um síðar). Taflan tekur til um 19.500 km² lands, en af því eru um 15.600 km² skilgreindir sem beitiland. Á svæðinu ganga um 62.000 fjár. Mikilvægt er að hafa í huga að það er aðeins um 13% af sauðfjárfjöldi í landinu, mun minni fjöldi en ætla mætti. Fjárfjöldinn tekur til lambáa en ekki lamba og oft ekki gemlinga. Fyrir kom að heildarfjöldi áa og lamba var gefinn sem ein tala og voru ærgildi þá reiknuð miðað við 1,7 lamb á á. Hross gengu á a.m.k. einu svæði og var fjöldi þeirra gefinn upp í ærgildum með því að margfalda með stuðlinum 7, en val á þessum stuðli (t.d. 5-9) hefur lítil áhrif á heildarútkomuna.

Næstu tveir dálkar vísa til landeinkunna (0–5) eftir ástandi, byggt á aðferðafræði sem lýst er í næsta kafla hér á undan. Land sem fær einkunnirnar 0,1,2 (0–2) telst í góðu til sæmilegu ástandi (nýtanlegt) en 3,4,5 (3–5) eiga við um „slæmt“, „mjög slæmt“ og „óbeitarhæft“ land. Mest af því landi sem fær einkunn á bilinu 3–5 telur höfundur þessarar skýrslu almennt ekki eigi að reikna með sem beitiland og færði fyrir því rök m.a. í 4. kafla um viðmið. Stærð landgræðslusvæða er einnig færð inn, en átt er við það land sem reiknað er með að standist mál að áætlunartímanum liðnum (oftast 2025), en á nokkrum svæðum finnst land sem hefur verið í uppgræðslu í langan tíma, t.d. á Blöndusvæðinu. Út frá þessum gögnum er reiknaður beitarpungi (ha/ær) á það land sem fær einkunn á bilinu 0–2. Það er áréttað að vitaskuld heldur fé sig ekki einvörðungu á þeim svæðum heldur ráfar það um land í öllum ástands-flokkunum sex (0–5). Landgræðslusvæðum er bætt við landið fyrir útreikning á beitarpunga (næst

síðasti dálkur), en það hefur þó yfirleitt lítil áhrif á reiknaðan beitarþunga. Heildarstærð er gefin í síðasta dálki Töflu 7.1.

Á tveimur svæðanna liggja ekki fyrir fullar upplýsingar fyrir alla dálka töflunnar. Ekki lágu alltaf fyrir tölur um heildarstærð afrétta í áætlununum og er stærðin þá fengin úr töflum í bókinni *Jarðvegsrof á Íslandi* (Ólafur Arnalds o.fl. 1997). Í mörgum tilfellum voru stærðir aðeins gefnar sem prósentuhlutfall afréttarins og voru þá stærðartölur fyrir ástandsflokkanna 0–2 og 3–5 fengnar út frá heildarstærð sem ýmist var gefin í viðkomandi landbótaáætlun eða fengin úr *Jarðvegsrofi á Íslandi*. Áætlanir fyrir minnstu svæðin (8 áætlanir, nánast samhljóða) eru ekki teknar með í töflunni. Þær taka m.a. til jarða í Skagafirði þar sem eina aðgerðin virðist felast í að hætta hrossabeit á viðkvæman úthaga. Fjallað er um töfluna að öðru leyti síðar í þessum kafla. Þessi tafla er ansi viðamikil og tekið er fram að hún er brotin niður og einfölduð í töflum síðar í kaflanum, þar sem einstakir þættir eru teknir til umræðu.

Tafla 7.1. Samantekt á gögnum úr 38 landbótaáætlunum fyrir afrétti og stærri upprekstrarlönd. Taflan spannar allar tiltækar landbótaáætlanir fyrir slík svæði.

Nr og landshluti	Hagi stærð ha	Ær fjöldi	Eink. 0+1+2 ha	Eink. 3+4+5 ha	Fjöll grjót Ha	Eink 3-5 %	E. 5 %	Land-gr. ha	ha/ær 0-2	ha/ær m. lgr. 0-2	Heildarstærð ha
1 V	17.173	2500	9957	7206	4848	42,0	1,7	0	4,0	4,0	22.021
2 V	2803	400	631	1608		57,4	0,1	509	1,6	2,9	2803
3 NV	84.194	3000	23342	58.214		69,1	0	2638	7,8	8,7	84.194
4 NV	70.378	1000	9877	60.485		85,9	0	16	9,9	9,9	70.378
5 NV	8792	300	1730	709	938	8,1	0	0	5,8	5,8	9730
6 NV	8792	400	690	8087		92,0	0	15	1,7	1,8	8792
7 NV	3991	650	2223	1429		35,8	0	339	3,4	3,9	3991
8 NA	87.206	1900	23505	62.214		71,3	23,3	1487	12,4	13,2	87.206
9 NA	97.616	270	2918	33.688	58.498	34,5	1,1	269	10,8	11,8	156.114
10 NA	52.317	4500	20968	29.177	9568	55,8	0	2172	4,7	5,1	61.885
11 NA	12.404	1700	3465	8159	2730	65,8	8,7	780	2,0	2,5	15.134
12 NA	110.204	500	6115	103.959	20.906	94,3	0,1	130	12,2	12,5	131.110
13 NA	12.192	1600	3258	8450	5934	69,3	0,4	482	2,0	2,3	18.126
14 NA	13446	3210	6523	6738	19.141	50,1	0	185	2,0	2,1	32.587
15 NA	1893	400	1289	579		30,6	2,0	25	3,2	3,3	1893
16 NA	3418	300	1250	2093		61,2	0	75	4,2	4,4	3418
17 NA	3341	250	2038	1303		39,0	0	96	8,2	8,5	3341
18 NA	1026	400	677	349		34,0	0	96	1,7	1,9	3341
19 NA	6871	500	734	5741		83,6	0,3	396	1,5	2,3	6871
20 NA	5954	450	4000	1654		27,8	0	300	8,9	9,6	5954
21 A	20.010	1200									20.010
22 A	141.466	2700	78372	62.366		44,1	0,4	728	29,0	29,3	141.466
23 A	13.497	900	4526	7929		58,7	0	1042	5,0	6,2	13.497
24 S	61.700	2200	21471	37.946		61,5	0,0	120	9,8	9,8	61.700
25 S	87.585	3200	48565	38.852		44,4	8,8	168	15,2	15,2	87.585
26 S	59.109	800	21187	37.645	11.000	63,7	16,7	277	26,5	26,8	70.109
27 S	96.900	5500	49710	47.190		48,7	0,0	150	9,0	9,1	96.900
28 S	71.000	3500	14910	56.090		79,0	0,0	400	4,3	4,4	71.000
29 S	10.425	700	3916	6044		58,0	0,2	465	5,6	6,3	10.425
30 S	75.041	2700	15548	58.316		77,7	3,0	1177	5,8	6,2	75.041
31 S	20.800	800	8923	11.877		57,1	16,5	200	11,2	11,4	20.800
32 S	89.916	1200	17895	72.021	179.916	80,1	5,4	0	14,9	14,9	269.832
33 S	86.349	6000	34539	51.537	15.497	59,7	0,8	273	5,8	5,8	101.846
34 S	37.800	600					0,0				37.800
35 S	71.793	4700	19759	51.685	46.862	72,0	50,5	349	4,2	4,3	118.655
36 S	3000	60	116	2660	1383	88,7	0,0	224	1,9	5,7	4383
37 S	5435	400	2942	1991	1012	36,6	0,0	502	7,4	8,6	6447
38 S	6238	850	3043	2695	2484	43,2	15,6	500	3,6	4,2	8722
Samt.	1.562.075	62.240	474.614	1.039.789	380.717			16.585			1.945.107

Rétt er að taka fram að stundum er umtalsverður munur á stærðum afrétta sem gefnar er upp í landbótaáætlunum og í bókinni *Jarðvegsrof á Íslandi*. Flestir afrétta landsins eru að hluta eða öllu leiti innan þjóðlendna í eigu þjóðarinnar. Það er afar mikilvægt að komið verði upp nákvæmum landfræðilegum en aðgengilegum gagnagrunni fyrir mörk og stærðir afrétta, og ekki síður fyrir staðgóðar lýsingar á aðstæðum á afréttum, um gróðurfar og jarðveg, jarðvegsrof og annað, skipt eftir hæðarbeltum, samfellum í gróðurlendum og auðnum o.s.frv. Að hluta til mun vera unnið að slíkri upplýsingaöflun í verkefninu „Gróllind“ á vegum Landgræðslunnar og fleiri aðila.

Ein af megin niðurstöðum þessarar umfjöllunar er að upplýsingaöflun um náttúrufar o.fl. sem vottunin byggir á sé allsendis ófullnægjandi, ekki síst þar sem liðnir eru um tveir áratugir síðan hafist var handa við gagnaöflunina. Samantekt á ýmsum kostum og göllum framkvæmdar L-GST er að finna í töflum í næsta kafla. Hér er hins vegar farið yfir nokkur þessara atriða í ljósi fyrirbyggjandi landbótaáætlana.

7.2. Framkvæmd miðað við heildarviðmið

7.2.1. Viðmið reglugerðar

Eins og fjallað er um í 4. kafla ritsins eru grunnviðmið sem sett voru til að meta landsvæði alltof rúm er varðar leyfilega hlutdeild lands í slæmu ástandi. Þetta átti við strax í upphafi þróunar GST aðferðarfræðinnar (kafla 4.2) og síðan voru gerðar enn frekari tilslakanir í gegn um tíðina, sbr. kafla 4.4. Samkvæmt reglugerðinni sem nú gildir (kafla 4.4) er gert ráð fyrir því fyrir afrétti að landbótaáætlanir séu nauðsynlegar ef land í ástandsflokkum 5 er stærra en >5% og/eða að land í ástandsflokkum 3–5 er stærra en 33% afréttarins (Tafla 4.6). Land sem stenst ekki þessi ákvæði fær ekki vottun nema að til staðar sé landbótaáætlun. Sé landbótaáætlun hins vegar til staðar fær nýtingin vottun samkvæmt L-GST, jafnvel þótt ástandið sé langt langt frá því að standast viðmið reglugerðarinnar. Vottunin fæst jafnvel þótt ástandið verði langt undir viðmiðum um ófyrirséða framtíð, sem verður að teljast afar sérstakt. Með öðrum orðum: allt land er vottað, ef til eru landbótaáætlanir, jafnvel þótt ljóst sé að landið muni alls ekki ná lágmarks skilyrðum á áætlunartímanum eða meira að segja að mörgum áratugum liðnum. Þessu var harðlega mótmælt af Landgræðslunni, sbr. 6. kafla. Rétt er að skoða nánar tölur sem settar eru fram í landbótaáætlunum miðað við þessi viðmið.

Í Töflu 7.2 eru valdar upplýsingar úr Töflu 7.1 settar fram aftur en nú er notast við liti til þess að auðvelda lestur töflunnar og samantekt hennar. Reitir í töflunni eru litaðir miðað við hvernig niðurstaðan stenst viðmið í gildandi reglugerð 1160/2013 með síðari breytingum (dálkar fyrir hlutdeild lands með einkunn 3–5 annars vegar og einkunn 5 hins vegar í %). Rauður litur gefur til kynna að útkoman standist ekki viðmið GST (>33% fyrir einkunnir 3–5; eða >5% fyrir einkunn 5), en svartur litur táknar að tölur fyrir land séu mikið hærri en skilyrðin eru; þ.e. >10% fyrir einkunn 5 eða að >50% lands fær slæmar einkunnir (einkunnir 3–5). Svarti liturinn gefur því til kynna niðurstöður sem eru langt undir viðmiðum, sem eru þó slök fyrir. Gulur litur er gefinn þar sem land með einkunnir 4-5 eru á bilinu 5-10%, sem verður fjallað um hér síðar. Hér er einvörðungu miðað við land sem ætlað er til beitnar, en ekki tekið með land sem telst t.d. „fjöll“ eða „beitarfriðað“. Fremsti dálkurinn á við „lakari lit“ (svartur lakastur) fyrir viðmið 3–5 annars vegar eða einkunn 5.

Tafla 7.2. Litir notaðir til að greina hvort gildi standist viðmið L-GST (ástandseinkunnir 3–5 og einkunn 5, sjá texta til skýringar). Auk þess eru sýnd talnagögn fyrir einkunnir 4–5. Samantekt á gögnum úr 38 landbótaáætlunum fyrir afrétti og stærri upprekstrarlönd landsins, þ.e. öllum tiltækum landbótaáætlunum fyrir slík svæði. Gögn voru ekki nothæf fyrir tvo afrétti.

Nr. svæðis	Hagi stærð (ha)	Ær fjöldi	Eink. 3–5%	Eink. 5%	Eink. 4–5%	Heildar stærð (ha)
1 V	17.173	2500	42,0	1,7	15,4	22.021
2 V	2.803	400	57,4	0,1	8,5	2.803
3 NV	84.194	3000	69,1	0	18,7	84.194
4 NV	70.378	1000	85,9	0	20,3	70.378
5 NV	8.792	300	8,1	0	0,0	9.730
6 NV	8.792	400	92,0	0	13,0	8.792
7 NV	3.991	650	35,8	0	6,4	3.991
8 NA	87.206	1900	71,3	23,3	54,4	87.206
9 NA	97.616	270	34,5	1,1	21,7	156.114
10 NA	52.317	4500	55,8	0	14,1	61.885
11 NA	12.404	1700	65,8	8,7	42,5	15.134
12 NA	110.204	500	94,3	0,1	42,4	131.110
13 NA	12.192	1600	69,3	0,4	26,2	18.126
14 NA	13.446	3210	50,1	0	10,6	32.587
15 NA	1.893	400	30,6	2,0	8,8	1.893
16 NA	3.418	300	61,2	0	8,5	3.418
17 NA	3.341	250	39,0	0	0,0	3.341
18 NA	1.026	400	34,0	0	16,2	3.341
19 NA	6.871	500	83,6	0,3	64,9	6.871
20 NA	5.954	450	27,8	0	10,5	5.954
21 A	20.010	1200			0	20.010
22 A	141.466	2700	44,1	0,4	8,7	141.466
23 A	13.497	900	58,7	0	2,5	13.497
24 S	61.700	2200	61,5	0,0	0,0	61.700
25 S	87.585	3200	44,4	8,8	22,5	87.585
26 S	59.109	800	63,7	16,7	35,0	70.109
27 S	96.900	5500	48,7	0,0	0,0	96.900
28 S	71.000	3500	79,0	0,0	0,0	71.000
29 S	10.425	700	58,0	0,2	3,4	10.425
30 S	75.041	2700	77,7	3,0	20,7	75.041
31 S	20.800	800	57,1	16,5	32,0	20.800
32 S	89.916	1200	80,1	5,4	42,8	269.832
33 S	86.349	6000	59,7	0,8	6,6	101.846
34 S	37.800	600		0,0	0,0	37.800
35 S	71.793	4700	72,0	50,5	63,9	118.655
36 S	3.000	60	88,7	0,0	19,2	4.383
37 S	5.435	400	36,6	0,0	22,3	6.447
38 S	6.238	850	43,2	15,6	15,6	8.722
TOTAL	1.562.075	62.240	66,6			1.945.107

Af Töflu 7.2 er ljóst að aðeins einn af þeim 36 afréttum sem rannsóknin spannar nær viðmiðum er varðar einkunnir 3–5 (<33%) og eða einkunn 5 (<5%; sem tvímælaust ætti að vera einkunn 4–5). Enda er þá krafist landbótaáætlana sem nú liggja fyrir og þessi samantekt byggir á. Athyglisvert er að flestir afréttanna eru æði langt frá því að ná umtöluðum viðmiðum, meðaltalið fyrir 3–5 er 67%, eða um helmingi hærra en 33% viðmiðið. Alls eru 24 afréttasvæði af 36 sem sýnd eru með gögnum svartmerkt.

Þau eru það langt frá viðmiðunum að vottun verður að teljast afar vafasöm þrátt fyrir þessar landbótaáætlanir — í raun algjörlega óásættanleg. Það er alveg ljóst að ekkert afréttar-svæðanna sem litað er rautt eða svart í fyrsta dálki mun ná viðmiðum L-GST innan áratuga. Sú niðurstaða sem hér er lýst er í samræmi við bréfaskrif Landgræðslunnar til Umhverfissráðuneytisins árið 2013 (sjá t.d. 30. apríl 2013, LR 25/26; sbr. kafla 6.2) þegar stofnunin reyndi hvað eftir annað að andæfa framkvæmd gæðastýringarinnar. Í ofangreindu bréfi Landgræðslunnar frá 2013 segir m.a.:

„Í reglugerðinni eru settar fram meginreglur um landnýtingu og er það mat Landgræðslunnar að þau markmið sem þar eru sett fram hafi ekki náðst. Þau viðmið um sjálfbæra landnýtingu sem sett eru í viðauka eru væg og þarf að þróa áfram. Innleiðing gæðastýringarinnar hefur því ekki breytt þeirri staðreynd að enn er verið að nýta til beitar sum af þeim svæðum landsins þar sem ástand landsins, þar sem ástand jarðvegs og gróðurs er mjög slæmt. Þetta hefur þau áhrif að á þessum svæðum hamlar beitin bata lands, sem er eitt af grundvallar -atriðum sjálfbærrar landnýtingar, eða viðheldur jarðvegsrofi.“

Það er mikilvægt að efnt verði til breiðarar umræðu á meðal fólks með þekkingu á ástandi lands til að ræða og endurbæta viðmið sem bæði Landgræðslan þarf að setja samkvæmt nýjum lögum um Landgræðslu (155/2018) og ættu að verða ný viðmið fyrir L-GST. Virkja þarf sem flesta í umræðuna, svo sem almenning, sveitarfélög, frjáls félagasamtök, háskólastofnanir, náttúruverndarnefndir og aðrar einingar sem eru skilgreindar í lögum um náttúruvernd, uppgræðslu- og vistheimtaraðila, auk beitarhafa, og svo mætti lengi telja (sjá 8. kafla).

Fullljóst er að ekki gengur að framlengja L-GST með núverandi viðmiðum. Taka þarf upp og endurskoða núverandi landbótaáætlanir sem gilda til árána 2024-2026 (misjafnt á milli áætlananna). Þá sýna þessar niðurstöður ljóslega hve fráleitt það er að Landbúnaðarráðuneytið hafi haft ráðandi hlutverk varðandi setningu viðmiða varðandi L-GST, þvert á faglega þekkingu Landgræðslunnar.

7.2.2. Skilningur á eðli hruninna vistkerfa og nauðsyn á friðun á svæðum næst eldfjöllum

7.2.2.1. Lítið eitt um eðli hruninna vistkerfa

Framkvæmd L-GST og umræddar landbótaáætlanir bera ekki vott um skilning á eðli hruninna vistkerfa. Slík svæði eru ekki nytjaland í eðli síu. Þau eru þó misjöfn að gerð. Alvarlegasta hrúnið felst í því þegar yfirborðið verður bæði gróðursnautt og sendið. Eftirfarandi byggir að hluta á efni í drögum að bókar-kafla eftir höfund þessa rits sem kemur líklega út á næsta ári.

Auðnir eru lokastig í hrúni vistkerfa. Þær eru land þar sem lífræn sortujörð (hin brúna mold landsins) er ekki lengur til staðar. Lífræn efni og næringarefni eru aðeins í takmörkuðum mæli og nægja ekki fyrir samfelldan gróður; það er jafnvel 100 sinnum minna kolefni og nitur í mold auðnarinnar en í óraskaðri mold á stigi I (Tafla 7.3). Plöntur í slíkum jarðvegi þurfa víðtækt rótarkerfi til að nema næringu og vatn úr moldinni og til uppbyggingar þess þurfa þær að verja stórum hluta orkunámsins (með ljóstillifun). Þessar plöntur eru því einstaklega viðkvæmar fyrir skerðingu á ofanjarðarhlutum af völdum beitar. Íslenskar plöntusamfélög hafa ekki þróast samhliða beit, sem gerir þau ennþá viðkvæmari. Auðnastigið er nokkuð stöðugt og því valda margir þættir (sjá Töflu 7.3 og umræðu í 5. kafla um beit). Ísnálar koma í veg fyrir að fræplöntur festi rætur. Ísig er mjög takmarkað þegar þéttur holklaki myndast undir yfirborðinu á vetrum. Það veldur miklu afrennsli og vatnsrofi, sem skaðar takmarkaða gróðurhuluna sem fyrir er, ekki síst nýgræðing. Svona svæðum geta fylgt mikil flóð á vetrum í kjölfar snöggrar þýðu og mikillar úrkomu. Aftur á móti er iðulega skortur á vatni á sumrin, jafnvel í stuttum þurrkaköflum, því hæfileikinn til að miðla vatni hefur glatast. Hitabreytingar eru afar miklar og uppgufun getur orð ör þegar dökkt yfirborðið hitnar í sólskini. Þetta hefur einnig áhrif á

örveruflóru og umsetningu næringarefna. Auk þess er ekkert sem hamlar miklum vindi við yfirborðið, snjósöfnun er lítil – nærveður er óhagstætt. Óstöðugleiki er mikið vandamál, ekki síst þar sem sandur er í yfirborðinu. Þá ber einnig að leggja áherslu á að gjóska sem fellur á lítt gróið land er mjög óstöðug og fýkur upp aftur og aftur, sem getur valdið miklu tjóni.

Jarðvegur gosbeltisins, þar sem flestir þeir afréttir eru sem hér um ræðir, er alla jafna viðkvæmastur fyrir uppblæstri og vatnsrofi, sökum grófleika og tilvistar þykkra gjóskulaga í moldinni. Til þess að binda slíkan jarðveg og tilfallandi gjósku þarf gróður með djúpt víðtækt rótarkerfi á borð við birki og annað kjarr. Út frá vistfræðisjónarmiðum ættu landbótaáætlanir og almennar áætlanir í náttúruvernd að miða að því að þessi svæði hyljist kjarrgróðri að nýju með tímanum (Mynd 7.1).



Mynd 7.1. Illa gróið afréttarsvæði þar sem áður óx gróskulegur birkiskógur. Stakar torfur sitja eftir í auðninni. Yfirborðið grær ekki saman hjálparlaust miðað við núverandi aðstæður, sem m.a. fela í sér áframhaldandi sauðfjárbeit. Hér ættu landbótaáætlanir vitaskuld að miða að endurheimt birkiskógarins, í takt við Hekluskóga-verkefnið, með plöntun birkieyja og aðgerðum sem gerir yfirborðið í kringum birkieyjarnar stöðugra. Með vaxandi fræbærni birkieyjanna getur landið smám saman gróið aftur. Núverandi landbótaáætlanir einblína aftur á móti á þröngt og ófullnægjandi sjónarhorn sauðfjárbeitar, enda aðeins tengdar sauðfjárframleiðslu. Beit á þessu svæði ætti að takmarka við samfelldan gróður innan girðingar.

Oft þarf lífræna jarðvegsskán til að koma af stað framvindu. Skánin dregur úr myndun holklaka og ísnála, minnkar uppgufun og hitabreytingar, en nemur jafnframt nitur úr andrúmsloftinu og býr til fræbeð („örugg set“) fyrir landnám háplantna. Skánin er afar viðkvæm fyrir traðki búfjár og vindrofi þar sem sandur er í yfirborði. Þar sem langt er í uppsprettur fræs frá gróðureyjum er fræskortur einn þeirra þátta sem hamla endurgræðslu, jafnvel þar sem svæði hafa verið friðuð fyrir beit. Mjög mikil fræframleiðsla („ofgnótt“), t.d. í nágrenni frjósamra birkiskóga, hefur hins vegar mjög jákvæð áhrif á framvindu eins og rannsóknir á Skeiðarársandi og víðar sýna ljóslega (Þóra Ellen Þórhallsdóttir 2015, Bryndís Marteinsdóttir o.fl. 2017).

Eftirfarandi töflu er ætlað að gefa hugmynd um hvað hrun vistkerfa felur í sér er varðar lykilþætti vistkerfa og breytingar sem verða frá heilum og óspilltum vistkerfum til auðnastigsins (sjá *Að lesa og lækna landið*; Ólafur Arnalds og Ása L. Aradóttir 2015). Gildunum í Töflu 7.3 er ætlað að gefa stærðargráðu. Þau eru afar breytileg eftir aðstæðum og því eru mörgum þeirra aðeins lýst í orðum, svo sem „mikil“, „nokkur“, „engin“ o.s.frv.

Tafla 7.3. Samantekt á yfirborðsaðstæðum og moldarþáttum eftir ástandsstigum lands. Tölur geta verið mjög breytilegar innan hvers ástandsstigs frá einum stað til annars. Hér er miðað við aðstæður á láglandi.

	I Heilt	II Skert	III Spillt	IV Rofsvæði	V Gróðurtorfur	VI Auðn
<i>Yfirborðið</i>						
Gróðurhula (%)	100	90–100	75–95	40–80	5–40	< 20
Gróðurhæð (cm)	20–200+	5–15	3–10	0–10	0–10	0
Hámarksvindhraði (m/s) [§]	<2	>5	>15	>20	>20	>25
Sina	Mikil	Nokkur	Lítill	Lítill	Lítill	Engin
Snjósofnun	Mikil	Nokkur	Takmörkuð	Takmörkuð	Engin	Engin
Vindrof	Ekkert	Ekkert	Lítið–mikið	Mikið	Mikið +	Mikið +
Vatnsrof	Ekkert	Ekkert	Lítið–mikið	Mikið	Mikið +	Mikið +
Myndun ísnála	Engin	Lítill	Nokkur	Mikil	Mikil +	Mikil +
Hitaöfgar 2 cm dýpi (°C) [#]	1–5	3–6	5–10	10–30	>30	>30
Uppgufun	Lítill	Tempruð	Tempruð	Nokkur	Mikil	Mikil +
Ísig að vetri (mm/klst) ^{&}	>10	>10	2– >10	<2–10	<2–10	<2
<i>Yfirborðsmold</i>						
C% í efstu 30 cm [€] , ^Y	6–15	3–7	1,5–4	0,5–3	0,2–2	0,0–0,5
N í efstu 30 cm, (kg/ha) [€]	>10 000	>5000	>2500	<1000	<500	<250
Leir (%) ^Y	15–30	10–25	10–20	3–15	3–10	1–5

§: í 20 cm hæð í stormum. Byggt á óbirtum samanburðargögnum Lbhí og Landgræðslunnar (Ólafur Arnalds og Guðmundur Halldórsson)

#: Mögulegar breytingar á hitastigi (°C) á 1–2 cm jarðvegsdýpi á einum sólarhring.

&: Miðað við frost í jörðu. Byggir fyrst og fremst á gögnum Berglindar Orradóttur og mælingum Lbhí/Landgræðslunnar (Ermond verkefnið-óbirt).

€: Byggt á gögnum LULUCf verkefnis (Lbhí).

Y: Byggt á gagnagrunni Lbhí (Ýmir, COST 622) og birtum greinum Ólafs Arnalds.

7.2.2.2. Skilningsleysi: dæmi úr landbótaáætlunum

Skilningsleysi á ástandi landsins, á því að L-GST er í eðli sínu kerfi fyrir grænar greiðslur, á mikilvægi þess að efla vistkerfin á illa förnum afréttum og á tengslum beitar við ástand lands kemur víða fram í landbótaáætlunum. Til dæmis má tilgreina þessa setningu í landbótaráætlun fyrir víðáttumikinn afrétt á Norðausturlandi: „Afrétt þessi er að stórum hluta ógróin svæði, hraun og melar sem eru löngu foknir en í nokkuð stöðugu ástandi“. Rétt er að taka fram að landnýting átti stóran þátt í eyðingu gróðurs þessa afréttar sem að stórum hluta var hulinn birkiskógi og að beitin hefur haldið niðri náttúrulegri framvindu á svæðinu. Mynd 7.2 er frá viðkomandi afrétti. Hér ætti vitaskuld að friða og endurheimta landgæði, en ekki að beita landið.



Mynd 7.2. Afréttur á Norðausturlandi sem er í mjög slæmu ástandi, illa gróin með virkum rofsvæðum. Landbótaáætlun telur hann vera í stöðugu ástandi og því nýtanlegan til beitar. Hér ætti landbótaáætlun að miða að friðun og endurheimt birkiskógarins sem áður einkenndi þetta svæði á gosbelti landsins.

Annað dæmi er fengið úr landbótaáætlun fyrir afrétt á Suðurlandi í nágrenni við Heklu. Þar stendur orðrétt: „Varðandi það svæði sem flokkað er í Ástandsflokk 5 er ástæðan fyrir gróðurástandi slíkra svæða annarsvegar um að kenna vatns- og vindrofi og hins vegar nábyli við eldfjallið Heklu það er alveg skýrt að sauðfé er ekki áhrifavaldur þess að þessi svæði flokkist í gróðurflokk 5 það eru náttúruöflin sem eru þar allsráðandi. Gott væri fyrir fólk að horfa til Veiðivatnasvæðisins sem varla hefur komið sauðkind á í 50 ár og skoða hvort gróðurframvinda sé þar meiri en á öðrum svæðumafréttar.“ (Nafn afréttar tekið út). Hér er kemur fram mjög alvarlegt skilningsleysi. Gjósकुfall og landnýtingin vinna saman sem eyðingarmáttur en sterkur gróður stenst umtalsvert gjósकुfall. Það er hugmyndafræði „Hekluskógaverkefnisins“ á þessu sama svæði. Vitaskuld á ekki að beita svæði þar sem rof er mjög virkt í nágrenni virkrar eldstöðvar. Ennfremur kemur fram skilningsleysi á tímaskalanum; 50 ár er stuttur tími á mjög erfiðu svæði. Veiðivatnasvæðið er víða þakið grófum ófrjósömum vikrum sem urðu til við mikið þeytigos fyrir um 540 árum. Eðli vikranna er ólíkt öðrum hlutum þess afréttar sem hér um ræðir. Þessi texti sýnir vitaskuld mjög vel að auka þarf faglega færni og upplýsingaöflun í tengslum við landbótaáætlanir sem og við þróun viðmiða. Það er í raun óásættanlegt að fulltrúi fagaðila setji nafn sitt við slík skrif.

Í sumum landbótaáætlunum er miðað við að friða svæði með einkunn 5 til að mæta skilyrðum og ber síst að lasta það. Framsetning skilyrðanna verður aftur á móti til þess að land í flokki 4, sem að mati undirritaðs ætti skilyrðislaust að vera tekið með landi í flokki 5 verður „útundan“. Segja má að sandauðnir, land sem er „út úr kortinu“ varðandi slæmt ástand, skekki skalann eins og áður hefur verið rætt um. Framkvæmd einkunnargjafarinnar að þessu leyti gefur skakka mynd af ástandi og gróðurhulu afréttanna. Því er gerð tilraun til að setja saman einkunnir 4 og 5 í Töflu 7.2 hér fyrir ofan. Miðað er við að slaka skilyrðum upp í 10% lands sem megi teljast til 4–5 (er nú 5% fyrir einkunn 5) og að svartlita það sem er >20% (langt umfram lágmarkið 10%). Með þessari aðferð færast þrjár afréttir til viðbótar í „svarta flokkinn“ og eru þeir þá orðnir 27 af 36 afréttum sem gögn ná til. Þessar niðurstöður sýna með afgerandi hætti bága stöðu þessara afrétta.

7.2.3. Afréttir vottaðir í bága við faglegt mat Landgræðslunnar; samskipti Landgræðslunnar og Matvælastofnunar um tiltekna afrétti

Það stóð vissulega í fagstofnuninni Landgræðslunni að setja stafi sína við umræddar landbótaáætlanir. Um það fjallar 5. kafli ritsins að verulegum hluta; Matvælastofnun og Landbúnaðarráðuneytið settu sín eigin viðmið sem brutu í bága við faglegar skoðanir Landgræðslunnar. Matvælastofnun ritar bréf þann 22. mars 2016 og fer fram á umsögn Landgræðslunnar um marga afrétti samkvæmt reglugerðum 1160/2013 og 537/2015. Vandí Landgræðslunnar kemur vel fram í eftirfarandi texta úr bréfum hennar til Matvælastofnunar (18. apríl 2016) um a.m.k. eftirfarandi afréttarsvæði: Almenninga, Rangárvalla-afrétt, Vesturafrétt Bárðdæla, Austurafrétt Bárðdæla, Austurafrétt (Skútustaðahrepps), afrétt Jökuldalsheiði, Holtamannaafrétt, Landmannaafrétt og Biskupstungnaafrétt, „Landgræðslan getur ekki staðfest að á gildistíma þessarar áætlunar náist að uppfylla meginreglu um sjálfbæra landnýtingu sbr. 13.gr. reglugerðar um gæðastýrða framleiðslu.“ Í kjölfarið er stofnunin þvinguð til að hafa álit á hvort ákvæðin standist eins og þau eru sett fram í reglugerðinni og því segir í bréfinu: „Landgræðslan telur að framsetning landbótaáætlunarinnar sé í samræmi við viðauka II í reglugerð 1160/2013 um gæðastýrða sauðfjárframleiðslu“ (LR-66). Frá bæjardryum fagmanns um ástand lands kemur verulega á óvart að Umhverfisráðuneytið hafi ekki gripið í taumana og stöðvað þessar þvingunaraðgerðir gegn

einni af stofnunum þess, Landgræðslunni, sem hugsanlega fela í sér brot á lögum. En það er ekki víst að Umhverfisstofnun hafi haft vitneskju um þessi bréfaskrif.

Hugtakið „sjálfbær landnýting“ verður að ásteytingarsteini í framhaldi af bréfum Landgræðslunnar. Matvælastofnun ritar bréf til Landgræðslunnar þann 13. maí 2016 með erindi um flesta ofangreinda afrétti (LR-87). Þar er vísað í þau orð Landgræðslunnar „að Landgræðslan geti ekki staðfest að á gildistíma áætlunarinnar náist að uppfylla meginreglu um sjálfbæra landnýtingu, sbr. 13. gr. reglugerðar nr. 1160/2013.“ Síðan segir:

„Samkvæmt 15. gr. reglugerðar nr. 1160/2013 skal Matvælastofnun staðfesta landbótaáætlun sé í samræmi við ákvæði reglugerðarinnar og er fyrrgreind umsögn Landgræðslunnar að mati Matvælastofnunar ekki nægilega skýr að þessu leyti og því fer stofnunin fram á að fá nánari mat Landgræðslunnar á landbótaáætlun fyrir xxx afrétt², þ.e. hvort nýting afréttarins skv. landbótaáætluninni sé þannig að hún gangi á auðlindir afréttarins í heild sinni, s.s. jarðveg, gróður og vatn (þ.e. hvort afrétturinn í heild sinni sé þannig beitur að ástand lands versni frá því sem nú er) eða hvort áætlunin sé til þess falinn að draga úr beitarálagi og bæta afréttinn í heild sinni þannig að hann veði betur hæfur til nýtingar í framtíðinni“.

Krafist var svara innan 15 daga. Í svari Landgræðslunnar 2. júní 2016 (LR-26) er áréttað að viðkomandi afréttir standist viðmið sett af Matvælastofnun og Landbúnaðarráðuneytinu, en síðan staðhæft: „Landgræðslan leggur þó áherslu á að ástand afréttarins er langt frá viðmiðunarmörkum um ástand sbr. viðauka I við áður nefnda reglugerð þrátt fyrir framkvæmd áætlunarinnar“. Hér virðist Landgræðslan vera að andæfa eins og kostur er, án árangurs.

7.3. Um framkvæmd beitarfriðunar á hluta afrétta

Beitarfriðun á hlutum nokkurra þeirra afrétta sem hér er fjallað um er meðal mikilvægustu aðgerða L-GST. Friðunin er einkum framkvæmd á þann hátt að fé sem smalað er af viðkomandi svæðum er fargað að hausti eða haldið heima að ári. Reyndin sýnir að ær og lömb fara yfirleitt á sömu slóðir hagans ár frá ári. Þessi aðferð er samkvæmt ráðleggingum Landgræðslunnar og getur gefið góða raun.

Framkvæmdin er þó víða með þeim hætti að setja verður spurningarmerki við hversu metnaðarfull hún er. Athugasemdum má skipta í níu flokka:

1. Stundum er afar lítill hluti auðna og rofsvæða á afréttunum friðuð fyrir beit. Staðreynd sem endurspeglast vel í rauðum og svörtum tölum í Töflu 7.2.
2. Línur sem skilgreina hvað er friðað og hvað ekki geta orkað tvímælis og haft litla stoð í landslagi eða vistfræði svæðanna. Sem dæmi má nefna línuveg Sultártangalínu norðan Skjaldbreiðar (Grímsnes-afrétt), sem hefur enga tilvísun í vistfræði svæðisins, landið báðum megin línuvegarins er illa gróið sandsvæði. Lína á Hofsafretti er sama marki brennd og fleiri mætti telja til.
3. Stundum er ljóst að ekki er hægt að framfylgja friðun svæða á afréttum, en þau eru engu að síður tekin út úr heildarstærð beitar svæða. Þannig fást hagstæðari gildi miðað við viðmið reglugerðarinnar. Þetta á t.d. við um svæði á stóru afréttunum á Heklusvæðinu.
4. Viðkvæm gróðursvæði og auðnasvæði sem ætti að friða eru það ekki. Hér geta jafnvel verið svæði sem auðvelt væri að friða, t.d. Fögrufjöll og rofsvæði umhverfis Langasjó og víðar á Skaftártunguafretti. Afar lítill hluti auðnasvæða á Eyvindarstaðaheiði og á Hofsafretti eru tekin með í friðunaráætlunum. Hér vantar víða meiri metnað í áætlanirnar.

² sambærilegur texti fyrir marga afrétti

5. Í sumum tilfellum er mjög erfitt að átta sig á hvar friðunarlínur eru dregnar, þær sjást t.d. illa á kortum eða fylgja örnefnum sem ekki eru sýnd þar. Í þessum tilvikum vantar verulega upp á eðlilega upplýsingagjöf og fagleg vinnubrögð. Hér mætti tilgreina Rangárvallaafrétt. Tveir þriðju hlutar Holtamannaafréttar er talin til fjallendis sem ekki er nýtt til beitar, en er það í raun og veru óbeitt svæði?

6. Víða vantar upp á lýsingu á framfylgd friðunar og hvernig eftirliti verði háttað. Það á m.a. við um Oddstaðaafrétt á Vesturlandi.

7. Í sumum tilfellum er rætt um að beitinni sé stýrt en óljóst hvernig. Áætlanirnar tilgreina að með beitarstýringu náist markmið áætlunarinnar en ekki í hverju stýringin felst, dæmi: Biskupstungnaafréttur.

8. Litlar upplýsingar eru um gróðurlendi /yfirborð auðna í landbótaáætlunum. Gerð yfirborðs og gróðurfur skiptir augljóslega miklu máli varðandi hlutafriðun. Þessar upplýsingar tynast í einföldun korta og upplýsinga sem birtar eru.

9. Ekki er getið um hæð yfir sjávarmáli í landbótaáætlunum. Landhæð hefur mikil áhrif á uppskeru gróðurlenda og á möguleika þeirra til sjálfræðslu.

Af þessari upptalningu er ljóst að framkvæmd beitarfriðunar samkvæmt L-GST orkar verulega tvímælis og margt við framkvæmdina er gagnrýnivert.

7.4. Áætlanir samþykktar þótt vægustu markmið náist ekki

Einn alvarlegasti annmarki L-GST og einn sá umdeildasti (sbr. bréfaskrif Landgræðslunnar um þau mál sem lýst er í 6. kafla, t.d. kafla 6.3) er að landbótaáætlanir eru samþykktar þótt fullkomlega sé ljóst að landgæði muni ekki ná lágmarksviðmiðum á samningstímanum. Fyrir mörg svæðanna er einsýnt að þessi viðmið nást ekki á nokkrum áratugum eða öld(um) og jafnvel aldrei sé beit haldið til streitu.

Þessi staðreynd gjaldfellir lög, reglugerðir og framkvæmd gæðastýringarinnar — hún verður marklaus. Það er einmitt það sem Landgræðslan hefur varað við. Sjónarmið Landgræðslunnar eru t.d. ítrekuð í bréfi til Landbúnaðarráðuneytisins þann 30. mars 2015 (LR-59). Þar áréttar stofnunin að ekki sé hægt að votta land sem ekki nær viðmiðum: „Þá hefur stofnunin einnig bent á þau tilvik þar sem ástands-flokkun beitarlands nær ekki viðmiðum skv. viðauka I eða ekki er unnt að staðfesta að um sjálfbæra landnýtingu sé að ræða“. Vert er að birta aftur búi um þessu bréfi Landgræðslunnar til áréttingar á því sem reifað er í þessum kafla:

„.....Með því að Matvælastofnun myndi samþykkja landbótaáætlanir fyrir verst förnu afréttina og framlengja gildistíma þeirra aftur og aftur væri farið gegn öllum faglegum forsendum og skilgreiningum á sjálfbærri landnýtingu. Það er fullkomlega fráleitt að reyna að telja neytendum hvað þá vísindafólki og öðrum sem þekkja kröfur um sjálfbæra þróun og sjálfbæra landnýtingu, trú um að landnýting á verst förnu afréttum landsins geti verið með sjálfbærum hætti“.

Þessi niðurstaða Landgræðslu ríkisins stendur enn. Að síðustu er rétt að hafa það einnig í huga að viðmiðin fyrir L-GST eru allt of væg, sbr. umræðu í 4. kafla.

7.5. Beitarviðmiðið

Í 5. kafla er fjallað um beitarþunga. Þar eru færð fagleg rök fyrir því að viðmiðunartalan, 0,3 ær/ha (3,3 ha/ær), fær ekki staðist og hvatt til þess að tekin verði upp mun vægara viðmið og hugtakið beitaragnótt, sem var í upphaflegum reglugerðum um L-GST. Í mörgum landbótaáætlunum stendur þessi eða svipuð setning: „*Beitarþungi hóflegur miðað við íslensk viðmið*“. Þessi viðmið standast því miður ekki skoðun. Í Töflu 7.2 hefur beitarþungi miðað við stærð svæðis sem fær einkunn á bilinu 0–2 verið reiknaður út, líka að viðbættum fyrirbyggjandi eða áætluðum uppgræðslum. Tafla 7.2 gefur góða heildarmynd. Tafla 7.4. gefur að hluta til sömu upplýsingar, en dálkum er fækkað til einföldunar til að draga fram beirtölurnar. Á 14-16 af 36 afréttum sem gögn eru til um er beitarþunginn 5 ha/ær eða meiri (færri en 5 ha per lambá; rauð- og svartlitaðir síðust dálkar) á landi með einkunn 0–2, sem þarf ekki allt að vera vel gróið. Í nokkrum tilvika er beitarþunginn 2 ha/ær eða meiri (svartlitaðir dálkar). Það er orðin afar þung beit sem ætti að útiloka grænar greiðslur. Að auki eru sjö afréttir til viðbótar gulmerktir, þar sem þunginn á land með einkunn á bilinu 0–2 er 5- 8 ha/ær, en 8 ha/ær var viðmiðið í upprunalegu reglunum um beitaragnótt fyrir rýrari úthaga. Land sem fær einkunn 0–2 getur að hluta verið mjög rýrt, staðið hátt, eða verið mosaland. Því er alveg ljóst að þessir gullituðu afréttir kunna að vera beittir umfram það sem réttlætanlegt er. Í ofanálag eru þessir afréttir flestir rauð- eða svartlitaðir (fremsti dálkur) þar sem þeir standast ekki önnur viðmið reglugerðanna.

Samantektin í Töflu 7.4 sýnir að beitarþungi er víða mun meiri en svo að hann geti staðist sjónarmið um grænar greiðslur ríkisvaldsins. Einnig þarf að skoða þær tölur þar sem beitarþungi er, eða virðist vera, lítill. Í sumum tilfellum er um að ræða land sem fær „góða“ ástandseinkunn (t.d. 2) enda þótt það sé illa gróið (hraun, sandhraun með jarðvegsskán, mosapembur o.fl.). Þetta á t.d. við um afrétt sem hér er með númer 26 sem er mjög léttbeittur samkvæmt töflunni en nánari skoðun sýnir að stór hluti beartilandsins er afar uppskerulítið land í ástandsflokki 2. Í tölum fyrir beitaragnótt var talað fyrir a.m.k. 8 ha fyrir hverja lambá á rýrum úthaga og að mosaland og annað rýrt land yrði ekki með í slíkum útreikningum. Niðurstaðan af þessari skoðun er að mun nánari upplýsingagjöf þarf fyrir eðli gróðurlendis á afréttunum sem notað er til að reikna út beitarþunga, auk gagna um hæð yfir sjávarmál o.fl. Sú aðferðafræði sem beitt er við gerð landbótaáætlana er í raun óásættanleg og hefur leitt til allt of mikils beitarþunga á mörgum afréttum. Grænar greiðslur fyrir þessi þungbeittu svæði eru fullkomlega órökréttar.

Tafla 7.4. *Beitarþungi (ha/ær) reiknaður á svæði sem fá ástandseinkunn á bilinu 0–2 (næst síðasti dálkur), að viðbættum uppgræðsluvæðum, nýjum og gömlum (síðasti dálkur). Litur fyrsta dálksins gefur til kynna hvernig viðkomandi afréttarsvæði stenst viðmið er varðar einkunn 5 og einkunn 4+5 (sjá Töflu 7.2).*

Nr og Svæði	Hagi (ha)	Ær (fjöldi)	Eink. 0–2 (ha)	ha/ær Eink. 0–2	ha/ær Eink. 0–2 m.lgr [§]
1 V	17.173	2500	9957	4,0	4,0
2 V	2.803	400	631	1,6	2,9
3 NV	84.194	3000	23,342	7,8	8,7
4 NV	70.378	1000	9877	9,9	9,9
5 NV	8.792	300	1730	5,8	5,8
6 NV	8.792	400	690	1,7	1,8
7 NV	3.991	650	2223	3,4	3,9
8 NA	87.206	1900	23,505	12,4	13,2
9 NA	97.616	270	2918	10,8	11,8
10 NA	52.317	4500	20,968	4,7	5,1
11 NA	12.404	1700	3465	2,0	2,5
12 NA	110.204	500	6115	12,2	12,5
13 NA	12.192	1600	3258	2,0	2,3
14 NA	13.446	3210	6523	2,0	2,1
15 NA	1.893	400	1289	3,2	3,3
16 NA	3.418	300	1250	4,2	4,4
17 NA	3.341	250	2038	8,2	8,5
18 NA	1.026	400	677	1,7	1,9
19 NA	6.871	500	734	1,5	2,3
20 NA	5.954	450	4000	8,9	9,6
21 A	20.010	1200			
22 A	141.466	2700	78,372	29,0	29,3
23 A	13.497	900	4526	5,0	6,2
24 S	61.700	2200	21,471	9,8	9,8
25 S	87.585	3200	48,565	15,2	15,2
26 S	59.109	800	21,187	26,5	26,8
27 S	96.900	5500	49,710	9,0	9,1
28 S	71.000	3500	14,910	4,3	4,4
29 S	10.425	700	3916	5,6	6,3
30 S	75.041	2700	15,548	5,8	6,2
31 S	20.800	800	8923	11,2	11,4
32 S	89.916	1200	17,895	14,9	14,9
33 S	86.349	6000	34,539	5,8	5,8
34 S	37.800	600			
35 S	71.793	4700	19,759	4,2	4,3
36 S	3.000	60	116	1,9	5,7
37 S	5.435	400	2942	7,4	8,6
38 S	6.238	850	3043	3,6	4,2
Samt.	1.562.075	62.240	474,614		

§: með landgræðsluvæðum

7.6. Upplýsingar.

Í upphafi framkvæmdar á L-GST lágu fremur litlar stafrænar upplýsingar fyrir um mörg afréttarsvæði. Því var gripið var til einföldunar, sem er vel skiljanlegt. Reyndin hefur aftur á móti orðið sú að frekar hefur dregið úr upplýsingagjöf með árunum, bæði fyrir notendur og vottunaraðila, þrátt fyrir stórkæmni þekkingu á vistkerfum landsins og bætt aðgengi að stafrænum gögnum. Þá má nefna að þegar landi í ólíku ástandi (einkunn 0–5) er skellt saman týnist mikið af upplýsingum svo að vottunin verður í raun ógagnsæ og ómarkviss.

Í Evrópusambandinu fer fram viðamikil gagnaöflun um landbúnaðarland í tengslum við styrkjakerfi þeirra og upplýsingar eru gerðar aðgengilegar í opnum gagnagrunnum. Það er afar mikilvægt að komið verði upp hér á landi nákvæmum landfræðilegum gagnagrunni um afmörk og stærðir afrétta, og ekki síður sem nákvæmustu lýsingum á aðstæðum á afréttum, svo sem um gróðurfar og hversu samfelld gróðurlendið er, um jarðveg, jarðvegsrof, sand í yfirborði, jarðvegsskán, hæð yfir sjó, um afstöðu og nánd við helstu eldfjöll er valda gjóskugosum og nálægð við virkar sanduppsprettur. Hlutfall, gerð og samfeldni auðna ætti að skoða sérstaklega. Ein af megin niðurstöðum þessarar umfjöllunar er að upplýsingaöflun um náttúrufar o.fl. sem L-GST byggir á er algjörlega ófullnægjandi. Þetta er gagnrýni-vert þar sem liðnir eru hartnær tveir áratugir síðan hafist var handa við þróun kerfisins. Ætla má að upplýsingaöflun í verkefninu „Grólinn“ bæti verulega úr skák hvað þetta varðar.

7.7. Sandsvæðin verðskulda sérstaka meðferð

Mörg þeirra afréttarsvæða sem hér eru til umfjöllunar eru afar sendin. Ástæður fyrir sandinum eru margvíslegar. Oft er um að ræða sambland náttúrulegra aðstæðna, t.d. gjóskugos, hamfarahlaup eða kólnandi veðurfar, en minnkað þanþol svæðanna vegna nýtingar (beit og nýting viðar) er mjög mikilvægur þáttur. Flóð í jökulám vegna eldgosa, jarðhita eða þegar tímabundin lón tæmast hafa verið örlagavaldar, m.a. á Norðausturlandi (Jökulsá á Fjöllum, gos undir Vatnajökli) og á Suðurlandi (Þjórsá/Tungná) (Ólafur Arnalds o.fl. 2019a). Á botni lóna og á sléttum meðfram flóðafarvegum safnast oft mikill sandur (sjá Guðrúnu Larsen 2018). Sandsvæðin eru óstöðug og gróa illa upp. Þó getur myndast með tímanum jarðvegsskán sem auðveldar sjálfgræðslu, en skánin er afar viðkvæm fyrir hreyfingu á sandinum og traðki búfjár auk þess sem beit hamlar framvindu háplantna á slíkum svæðum.

Sandsvæði sem eru fremur illa gróin eða með viðkvæman gróður (þ.e. ekki kjarrlendi o.s.frv.) geta fokið upp aftur við áföll á borð við gjóskugos (sjá álit Landbúnaðarháskóla Íslands 2016 til Landgræðslu ríkisins um afhendingu lands). Slík svæði geta líka valdið mikilli rykmengun sem hefur áhrif á lýðheilsu (Guðmundur Halldórsson o.fl. 2017, Ólafur Arnalds o.fl. 2019b). Almenn ætti sú regla að gilda að sandsvæði séu ekki nýtt til beitar og þau ættu tvímælalaust ekki að njóta grænna greiðslna. Ekki nægir að nýta viðmið fyrir einkunn 5 að þessu leyti, sumt af því landi sem hér um ræðir lendir jafnvel í flokkum/einkunn 0–2. Á mörgum þeim afréttum sem eru með vottaðar landbótaáætlanir eru víðfeðm sandsvæði, einkum á afréttum nálægt Heklu og Kötlu og á Norðausturlandi. Nýtingu þessara svæða og L-GST í því samhengi þarf að taka til rækiegtrar endurskoðunar.

7.8. Fátt fé á víðfeðmum svæðum sem ætti að friða

Tafla 7.4 sýnir að 10-20% fjárstofnsins gengur á svæðum þar sem beit orkar mjög tvímælis, þ.e. svæðum þar sem landbótaáætlanir eru í gildi. Á mörgum þessara svæða, sem geta verið mjög víðfeðm, ganga innan við 500 lambær. Í öllum þeim tilfellum væri unnt að finna haga fyrir féð á láglandi innan girðinga, sem er einmitt úrræði sem bent er á *Viljayfirlýsingunni* frá árinu 2000 (sjá 3. kafla). Í upphafi var beinlínis gert ráð fyrir slíkri þróun; að aðlögunartíminn fyrsta samningstímabilið yrðir notaður til aðgerða að þessu tagi. Jafnvel fátt fé hefur mjög neikvæð áhrif á illa gróin svæði. Á eitt svæðið, í nágrenni Heklu og Kötlu (þjóðlenda), er beitt um 60 ám. Það er lágglent og ætti ef allt væri eðlilegt að vera nánast algróið birkiskógi. Beit örfárra sauðkinda er ekki unnt að réttlæta með uppgræðslufrákvæmdum á svæðum sem þessum, enda ættu vistfræðileg sjónarmið og endurheimt

birkiskógar að vera í fyrirruði í landgræðslufrákvæmdum. Af hverju er slík landnýting styrkt af almannafé?

Styrkjakerfið viðheldur beit á víðfeðmum svæðum þar sem í raun ætti frekar að greiða ábúendum fyrir að hætta og beina fjármagni í markvissar landgræðslu- og vistheimtaraðgerðir.

7.9. Hvað með svæðin þar sem engar landbótaáætlanir eru í gildi?

Höfundur þessa rits telur að gera þurfi upplýsingar um öll beitarsvæði landsins aðgengilegar, einnig fyrir þau svæði þar sem ekki hefur verið talin þörf á að gera landbótaáætlanir. Það vekur athygli að landbótaáætlanir eru til fyrir aðeins um 20% landsins þar sem 10–20% fjárins gengur. Ljóst er að ekki hefur þótt ástæða til að gera landbótaáætlanir fyrir stærsta hluta beitilands á Íslandi þar sem megin hluti sauðfjárins gengur. Á þeim svæðum þar sem ekki er að finna landbótaáætlanir eru mjög stór sauðfjárnú sem teljast landlítil. Þetta á t.d. við um bújarðir í Hornafirði, sem beita á Skyndidal í Lóni og á Lónsöræfi.

Kortlagning á jarðvegsrofi sýnir að ástandið er slæmt á meira en helmingi lands utan jökla (Ólafur Arnalds o.fl. 1997). Spurningar vakna hvernig staðið hefur verið að því að ákvarða hvort land þurfi landbótaáætlanir eða ekki. Það er lykilatriði að upplýsingar er þetta varðar séu aðgengilegar almenningi og aðilum á sviði náttúruverndar. Benda má á að mikið af þessu landi telst til þjóðlendna eða er í eigu sveitarfélaga og að stuðningsgreiðslur koma af almannafé. Íbúar sveitarfélaga, aðrir en bændur, og allur almenningur á jafnan rétt á þessum upplýsingum að því leyti sem þær varða umhverfismál, sbr. úrskurð *Úrskurðarnefndar um upplýsingamál*, sem rakinn var fyrir í þessu riti (2. kafli). Þetta á ekki síst við um þjóðlendur sem sannarlega eru í eigu almennings og málið varðar útdeilingu á almannafé. Sem fyrr sagði er mögulegt að að hluti þessara upplýsinga verði gerðar aðgengilegar í verkefninu Gróllind sem stýrt er af Landgræðslunni.

7.10 Lokaorð

Nánari skoðun á landbótaáætlunum sýnir að framkvæmd L-GST í sauðfjárrækt er ekki sem skildi.

1. Áætlanirnar taka til stórra landflæma (20% landsins), einkum á gosbeltunum, þar sem færð hafa verið rök fyrir að því að ástand og eðli vistkerfa sé með þeim hætti að hlífa ætti þeim við beit. Á þessum svæðum ganga aðeins 10-20% fjárstofnsins.

2. Flestir afréttanna falla algjörlega á þeim viðmiðum sem sett hafa verið um nýtinguna samkvæmt reglugerðum, þrátt fyrir að viðmiðin séu allt of rúm, sbr. ítarlega umfjöllun í þessu riti. Í upphafi framkvæmdar var miðað við að friða verstu svæðin fyrir lok fyrsta samningstímans. Sú hefur ekki orðið raunin, heldur hefur landið haldið vottun samkvæmt L-GST, jafnvel þótt ástandið sé langt umfram viðmið og verði það um ófyrirséða framtíð (sbr. 6. kafla).

3. Ein af meginniðurstöðum þessarar umfjöllunar er að upplýsingaöflun um náttúrufar o.fl. sem vottunin byggir á er ófullnægjandi og úrelt þar sem liðnir eru um tveir áratugir síðan hafist var handa með þróun málaflokksins. Vakinn er athygli á að mest af því landi sem hér er til umræðu er í almanna-eigu og upplýsingar um náttúrufar og nýtingu þess þurfa að vera aðgengilegar öllum.

4. Beitarþungi á mörgum svæðanna er allt of mikill, sem að hluta má rekja til mistaka við leiðbeiningar þar að lútandi (sjá 5. kafla). Land sem er ofbeitt verðskuldar alls ekki grænar greiðslur. Það var slæmt að horfið var frá hugtakinu „beitargnótt“.
5. Landbótaáætlanirnar leiða í ljós takmarkaðan skilning á eðli hruninna vistkerfa og auðnasvæða, sem og á tímaskölum er varða bata lands og endurheimt gróðurþekju. Bæta þarf menntastig fagaðila og fræðslu til landnotenda.
6. Svæðin eru vottuð í trássi við faglegt álit helstu fagstofnunar landsins á þessu sviði, Landgræðslunnar, eins og ítarlega var rakið í 6. kafla ritsins. Settar eru spurningar við aðild og/eða afskiptaleyzi umhverfisráðherra og Umhverfisráðuneytis að þessu leiti.
7. Settar eru fram margar veigamiklar spurningar um framkvæmd hlutafriðunar afrétta. Hlutafriðun ber merki grænþvottar í mörgum tilfellum.
8. Margir afréttir landsins eru taldir standast ákvæði reglugerðar og eru án landbótaáætlana. Ljóst er þó að ástand lands á mörgum þessara svæða orka verulega tvímælis og hið sama á við um stærð beitolands miðað við bústofn o.fl.
9. Mikilvægt er að upplýsingar um öll helstu beitarsvæði og framkvæmd gæðastýringarinnar séu aðgengileg svo að samfélagið geti veitt eðlilegt aðhald. Gott aðgengi að upplýsingum auðveldar þátttökumiðaðar (e. participatory) ákvarðanir um aðgerðir og nýtingu, sem vitaskuld þarf ekki einvörðungu að vera beitarnýting.

8. Umræður — hvað svo?

Gæðastýring í sauðfjárrækt er hér skammstöfuð **GST** og landnýtingarþáttur gæðastýringar í sauðfjárrækt sem **L-GST**.

Ráðuneyti landbúnaðarmála heitir ýmsum nöfnum á tímabilinu sem fjallað er um og til einföldunar er yfirleitt talað um Landbúnaðarráðuneyti (heitir nú Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti). Ráðuneyti umhverfismála heitir nú Umhverfis- og auðlindaráðuneytið en hér er yfirleitt vísað til Umhverfisráðuneytis til einföldunar. Heiti Landgræðslunnar var breytt með lögum í desember 2018, en var áður Landgræðsla ríkisins. Núverandi heiti stofnunarinnar er oftast notað í þessu riti.

Lagatextar eru allir fengnir af vef Alþingis, en reglugerðir af reglugerð.is (Dómsmálaráðuneyti) eða fengust eftir skriflega ósk frá sama aðila. Ekki er ástæða að tilgreina vef Alþingis í hvert sinn sem vitnað er í lög eða reglugerðir. Ár í tilvitnunum um reglugerðir og lög eru feitletruð til áherslu (en ekki númer laga og reglugerða). Mikilvæg skjöl eru birt í viðauka.

8.1. Inngangur

Tvær rannsóknir á landnýtingarþætti gæðastýringarinnar hafa farið fram í tengslum við meistaranám við Háskóla Íslands. Jónína Sigríður Þorlákssdóttir (2015) skrifaði ritgerð sem hún nefndi *Connecting Sustainable Land Use and Quality Management in Sheep Farming: Effective Stakeholder Participation or Unwelcome Obligation*. Ritgerðin var unnin við Líf- og umhverfisvísindadeild HÍ. Jónína velti því m.a. upp hvort í þátttaka í L-GST sýndi raunverulegan árangur eða hvort bændur taki aðeins þátt í verkefninu til að tryggja móttöku greiðslna, stundum jafnvel þvert gegn vilja. Hin meistararitgerðin, *Of Sheep and Men. Analysis of the agri-environmental cross-compliance policies of the Icelandic sheep grazing regime*, var unnin af Jóhanni Helga Stefánssyni (2018). Báðar rannsóknirnar byggðu á eiginlegum viðtölum við fjölda aðila – við þátttakendur í gæðastýringunni, við fagaðila, stjórnsýslu-aðila og fulltrúa hagsmunasamtaka, en áherslur í þeim voru nokkuð ólíkar.

L-GST er í eðli sínu „þátttökuaðferð“ við innleiðingu á bættri landnýtingu. Ofanefndar ritgerðir innihalda yfirgripsmiklar umræður og skýringar á þátttökuaðferðum, tengingu samfélagsfræða og vistfræði (e. socio-ecological factors and instruments), hvaða þættir eru mikilvægir til að þátttökuaðferðir heppnist og hvaða vandamál geta komið upp við innleiðingu þessara aðferða. Báðar ritgerðirnar benda á nokkur jákvæð áhrif L-GST, svo sem aukna vitund um ástand lands, sem þó fól einnig í sér neikvæða afstöðu þar sem bændum fannst yfirleitt nóg af beitilandi í góðu ástandi en að það hafi ekki verið skoðað nógu vel að hálfu þeirra sem vottuðu. Þá fengu allir vottun, þeir sem stóðu vel að nýtingu lands og landbótum sem og hinir sem stóðu sig miður vel hvað þetta varðaði. Þetta dregur úr trúverðugleika L-GST. Í ritgerð Jónínu segir:

„Thus there is a perceived lack of follow-through within the system, with unacceptable behavior and rule breaking not being addressed properly, or not in time. This might discourage the ‘good farmers’ from carrying out additional efforts regarding land use, as it is not seen as giving them any advantage when compared to those they consider ‘bad farmers’.”

Í ritgerðunum er bent á margt sem hefði mátt fara betur við innleiðingu L-GST: bent er á skort á samskiptum, „top-down“ aðferðafræði, að allt land sé vottað og ónógar upplýsingar og þekking liggja fyrir um það land sem er notað. Þá benti Jónína á að framkvæmdin væri að mörgu leiti óljós og það vantaði upp á skýr hlutverk, m.a. hvert bændur gætu leitað eftir ráðgjöf. En ráðgjöf verður vitaskuld að byggjast á þekkingu á ástandi lands, sem stundum er ónóg eins og áður sagði. Hér er rétt að geta einnig fræðigreinar Britu Berglund o.fl. (2015), *Stakeholder interaction in participatory land restoration in Iceland: Environmental officers’s challenges and strategies* þar sem fjallað er um

áskoranir héraðsfulltrúa í landgræðslustarfinu, þar sem mikið vantar upp á að nægilega innviða-uppbyggingu. Einnig er rétt að benda á grein Þórunnar Pétursdóttur o.fl. (2013), *A social-ecological system approach to analyze stakeholders' interactions within a large-scale rangeland restoration program*“ sem er meira miðuð við vistheimt en landnýtingu en ræðir þó marga sameiginlega þætti er varðar hagsmunaaðila o.fl.

Í þessu riti er aftur á móti byggt á fyrirliggjandi gögnum, bréfum og landbótaáætlunum, um framkvæmdina, m.a. með tilliti til þess sem lagt var af stað með í upphafi. Um fræðilega umfjöllun á stöðu L-GST í samhengi við þátttökuaðferðir almennt vísast til ofangreindra ritgerða, sem og umfjöllunar í seinni hluta kaflans. Heildarniðustaða þessa rits er að hluta tekin saman í köflum 8.2 (kostir) og 8.3 (gallar). Niðurstöður greininga Jónínu Þorlákasdóttur (2015) og Jóhanns Helga Stefánssonar (2018) eru ekki teknar með, en vitnað er til skrifa þeirra í tengslum við einstaka þætti eins og verið hefur. Færð eru rök fyrir þeim atriðum sem sett eru fram í köflunum hér á undan. Í ljósi þess að niðurstaða þessa rits er að L-GST er ekki að virka þá er áhersla lögð á að ræða annars konar nálgun; þ.e. mikilvægi breiðar nálgunar, þátttökuaðferða og að notuð sé vísindaleg þekking. Í lok kaflans eru ný lög um landgræðslu (155/2018) rædd stuttlega. Rétt er að benda á að undirkafla með lokaorðum fylgdi öllum fyrri köflum, sem að hluta eru síðan teknar saman í „Samantekt“ fremst í ritinu.

8.2. Um kosti GST

Kostir GST eru dregnar saman í Töflu 8.1, með stuttum athugasemdum en á eftir fylgir frekari umræða um þessa kosti.

Tafla 8.1. Samantekt á kostum L-GST með athugasemdum. Taflan er ekki tæmandi.

Kostir	Athugasemdir
1 Fjárfjöldi á mörgum afréttum liggur fyrir á sumum viðkvæmustu svæðunum.	Skortur hefur hamlað mati á ástandi og beit, þó vantar upplýsingar þar sem engar landbótaáætlanir liggja fyrir.
2 Meiri beitarfriðun, eða svo til, á stórum svæðum sem eru í slæmu ástandi eða ætti ekki að beita af öðrum orsökum.	Gert með slátrun á fé sem hafa gengið á friðuðum svæðum, eða því fé haldið heima. En framkvæmdin mjög umdeilanleg.
3 Styttur beirtími á mörgum svæðum.	Víða betri tók á beirtíma, styttingin hefur mikil jákvæð áhrif, minnkar beitarálag og eykur möguleika á nýliðun gróðurs.
4 Minni hrossabeit á afréttum.	Víðast hvar tekið fyrir hrossabeit á viðkvæmum afréttar-svæðum.
5 Aukin landgræðsla.	Aukin gróðurhula, minnkað rof, getur dregið til sín fé og minnkað beit annars staðar.
6 Samskipti fagfólks við landnotendur, fræðsla til bænda og aðhald um landnýtingu.	Eykur flæði á upplýsingum um ástand lands og samskipti við fagaðila á sviði landgræðslu, þátttökumiðaðar landbótaáættir

8.2.1. Upplýsingar um nýtingu á afréttum (sem þó eru ófullnægjandi og óaðgengilegar)

Afréttanýting á sér stað á víðfeðmum svæðum sem hafa verið skilgreind sem þjóðlendur, en önnur svæði eru í eigu sveitarfélaga. Fá þessara svæða teljast í einkaeigu, þó það komi fyrir. Fyrir liggur upprekstrarréttur eða beitarréttur á hin sameiginlegu lönd. Mjög skortir hins vegar á almenna upplýsingagjöf um nýtingu og náttúru þessara svæða og reyndar er það áberandi að ruglað sé saman beitarrétti og eignarrétti. Þetta birtist með skýrum hætti í umsögnum um hugmyndir um stofnun þjóðgarðs á hálendinu og þar sem beitarhafar hafa l kynnt sig sem „landeigendur“ með skiltum við þjóðlendur (t.d. við Almennina í Rangárvallasýslu). Kallað hefur verið eftir aukinni upplýsingagjöf á eðli og nýtingu þjóðlendanna en þróun laga undanfarin ár á Vesturlöndum hefur einmitt verið í þá veru. Á Íslandi hafa verið sett lög um upplýsingarétt um umhverfismál (23/2006), þar sem segir í 1.gr. um markmið laganna:

„Markmið laga þessara er að:

a. tryggja almenningi aðgang að upplýsingum um umhverfismál sem stjórnvöld hafa yfir að ráða eða eru geymdar fyrir þeirra hönd, b. treysta rétt fólks til að búa við heilsusamleg skilyrði og varðveita lífsgæði sín á grundvelli upplýsinga, c. stuðla að sterkari vitund um málefni á umhverfissviði, frjálsum skoðanaskiptum og aukinni þátttöku almennings í töku ákvarðana um umhverfismál, d. tryggja rétt almennings til þess að fá upplýsingar um umhverfismál, e. kveða á um frumkvæðisskyldu stjórnvalda til þess að veita upplýsingar um umhverfismál, sbr. 10. gr.“

Í 1.mgr. 3.gr. laganna segir m.a.:

„Með upplýsingum um umhverfismál er átt við hvers kyns upplýsingar í rituðu, sjónrænu, heyranlegu, rafrænu eða einhverju efnislegu formi um:

1. ástand afmarkaðra þátta umhverfisins, svo sem andrúmslofts og lofthjúps, vatns, jarðvegs, lands, landslags og náttúruminja, þ.m.t. votlendis og strand- og hafsvæða, líffræðilegrar fjölbreytni og þátta hennar, þ.m.t. erfðabreyttra lífvera, og samspil milli þessara þátta,“

Ástand vistkerfa er sannarlega meðal stærstu umhverfismála landsins, enda er úrskurður Úrskurðarnefndar um upplýsingamál (747/2018) algjörlega skýr er þetta varðar (er í viðauka). Aðgengi að upplýsingum sem þessum er enn fremur tryggður samkvæmt „Árósarsamningnum“ sem Ísland er aðili að.

Meðferð afréttarlanda í eigu almennings eða sveitarfélaga og nýting til beitar er ekki einkamál upprekstraraðila. Alls konar aðrir hagsmunir og sjónarmið koma einnig til álita, svo sem náttúruverndar-sjónarmið, nýting með öðrum hætti (ferðamenska, útivist, kolefnisbinding, vistheimt, verndun tegunda og uppbygging búsvæða, vatnsvernd og miðlun, dýralíf, menntun og náttúrfarsrannsóknir o.s.frv.). Mikilvægt er að upplýsingar um nýtingu á afréttarsvæðum séu aðgengilegar og það kallar á nýja hugsun við gerð landbótaáætlana og framkvæmd GST sem studd er af almannafé. Skýlt er að geta fjárfjöldna í landbótaáætlunum og þegar þær eru gerðar opinberar, t.d. á vettvangi sveitarfélaga, verða þessar upplýsingar aðgengilegar. Þetta á þó aðeins við um þau svæði sem landbótaáætlanir liggja fyrir um, sem er minni hluti afréttarlands.

Hvað sveitarfélög varðar þá eru ákvæði náttúruverndarlaga (nr. 60/2013; 14. gr.) nokkuð skýr um það að afréttarmálefni heyri undir náttúruverndarnefndir (sjá umfjöllun um lög, 3. kafli). Mikilvægt er að upplýsingar um afrétti og beitarnýtingu séu aðgengilegar fyrir öll afréttarlönd (ekki aðeins þau þar sem landbótaáætlun liggur fyrir). Einnig er mikilvægt að gögn af þessu tagi séu birt sem lengst aftur í tímann, því nýting í fortíð skýrir iðulega núverandi ástand afrétta og því má draga mikinn lærdóm af fjárfjöldatölum langt aftur í tímann. Samandregið vantar mikið upp á að nægjanlega fjölbreytt gögn um náttúru landsins séu notuð við ákvörðun á beitarviðmiðum og að þau séu aðgengileg almenningi.

8.2.2. Beitarfriðun á stórum svæðum

Það er engum vafa undirorpið að sá þáttur framkvæmdar gæðastýringarinnar sem miðar að því að friða hluta afrétta er til bóta. Yfirleitt eru þessi svæði afar illa gróin eða standa mjög hátt. Ekki er alveg ljóst hver heildarstærð friðaðs svæðis er, en það virðist vera á bilinu 2000–3500 km² miðað við tölur í Töflu 7.1. Í kaflanum um landbótaáætlanir (7. kafli) eru fjölmargir annmarkar á framkvæmd þessarar friðunar taldi upp.

8.2.3. Styttur beitartími og minni hrossabeit

Vorbeit getur haft afskaplega afdrifaríkar afleiðingar fyrir beitargróður, sem er þá skertur áður en nægjanleg uppskera er til staðar. Styttur beitartími virkar ennfremur þannig að minni hluti heildaruppskeru viðkomandi svæðis er fjarlægður, sem hefur jákvæð áhrif á næringarhringrásir, frjósemi og möguleika kerfisins til bata. Hrossabeit hefur víðast verið aflögð, sem er ennfremur mjög til bóta. Fóðurþörf hrossa er mikil og traðk þeirra veldur myndun rofdíla á viðkvæmum gróðursvæðum. Styttur beitartími og minnkandi hrossabeit á viðkvæmum afréttarsvæðum er mikilvægur árangur L-GST.

8.2.4. Aukin uppgræðsla og samskipti við landnotendur

Fagna ber auknum samskiptum fagfólks Landgræðslunnar og annarra fagaðila um ástand lands og uppgræðslu. Jónína S. Þorlákisdóttir (2015) tiltók þetta atriði sem einn af meginkostunum við framkvæmd GST. Aukin samskipti er m.a. andinn í samstarfsverkefni Landgræðslunnar við bændur sem nefnist „Bændur græða landið“. Hafa ber þó í huga að svæðin sem tekin eru til uppgræðslu eru fremur lítil hluti af heildinni, eða samtals aðeins 165 km² miðað við forsendur talna í Töflu 7.2, (sum svæðin eru gróin landgræðslusvæði, önnur ekki og ekki alltaf ljóst um árangur). Stærstu svæðin eru þar sem virkjanaaðilar hafa komið að uppgræðslu þegar land hefur tapast vegna uppistöðulóna (t.d. Blöndusvæði og Kárahnúkar) og þar sem Landgræðslan hefur gripið inn í vegna bágs ástands lands (m.a. afréttir sunnanlands).

Uppgræðsla á beitarsvæðum felur yfirleitt í sér umtalsverða áburðargjöf og oft sáningu grasfræs. Á meðan áburðaráhrifin vara eru svæðin mjög eftirsótt af sauðfé til beitar sökum hás próteininnihalds gróðursins. Svæðin draga til sín fé, sem getur hlíft öðrum beitarsvæðum. Þetta er annar ávinningur slíkra aðgerða. Uppgræðslur sem ætlaðar eru til fóðurframleiðslu geta aftur á móti virkað sem eins konar túnrækt á almannalöndum. Setja verður spurningarmerki við það. Markmiðssetning landgræðsluaðgerðanna er yfirleitt afar óskýr og það vantar upp á fagmennsku við skipulag. Augljóslega ætti að setja markmið um vistheimt, t.d. birkiskóga, á mörgum þeim svæðum sem hér um ræðir.

8.3. Samantekt á göllum GST

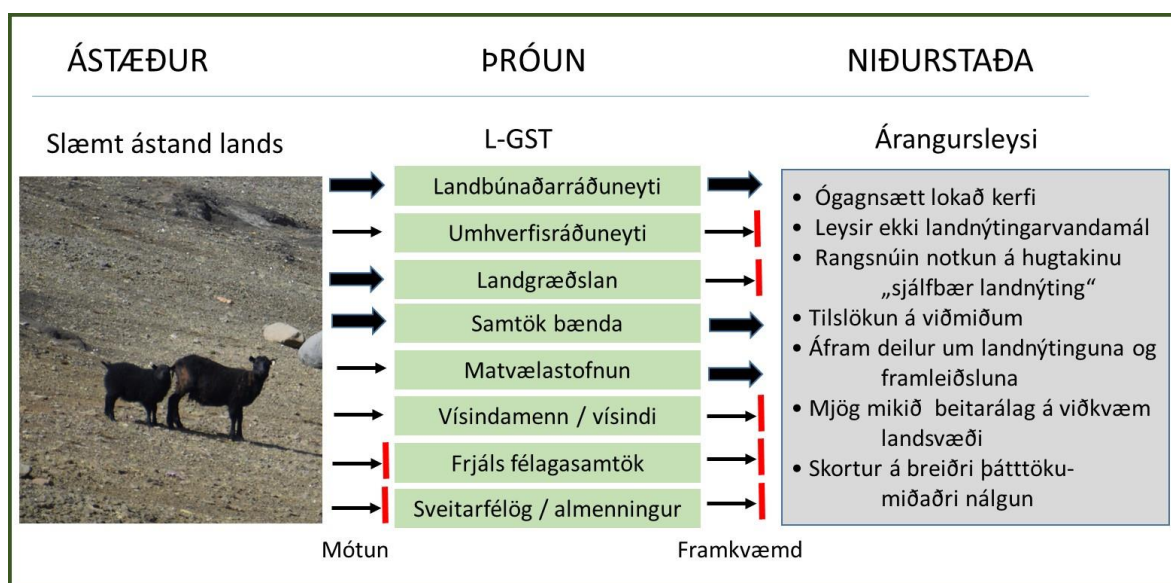
Þegar tekið er mið af efni fyrstu sjö kaflanna ætti ekki að koma á óvart að tafla með helstu göllum GST er nokkuð löng (Tafla 8.2). Tilgreind eru 19 mismunandi atriði, en þessi atriði hafa verið rædd í köflunum hér á undan, bæði í meginmáli og samantektum, og því er ekki ástæða til að ræða þau öll sérstaklega í þessum kafla. Niðurstaðan er hins vegar sú að mjög margt er athugavert við lög, reglugerðir, viðmið og framkvæmd L-GST, sem þarfnast gagn Gerrar endurskoðunar.

Tafla 8.2. Samantekt á göllum L-GST með athugasemdum. Taflan er ekki tæmandi.

Gallar	Athugasemdir
1 Gögn um gæðastýringu eru ekki aðgengileg.	Kæruferli þarf til að ná þeim gögnum sem nú liggja fyrir. Mikið land í eigu þjóðar og milljarðastyrkir, gögn ættu að vera öllum aðgengileg.
2 Auðnir og rofsvæði ekki friðuð.	Megingalli! Vantar mun víðtækari beitarfriðun.
3 Órókrétt beitarfriðun.	Afmörkun tilviljanakennd, svæði sem ættu að vera friðuð eru það ekki.
4 Afar há viðmið fyrir beitarþunga.	Viðmið víða allt of há, sum svæði mjög þungbeitt, jafnvel ofbeitt, ekki „græn nýting“.
5 Landbótaáætlanir taka ekki til svæða þar sem takmarka ætti beit.	Dæmi: Skyndidalur og Lónsöræfi, Helgafellsveit (Snæfellsnes).
6 Misnotkun hugtaksins „sjálfbær landnýting“.	Að auki búið að fella úr gildi að ósjálfbær landnýting hafi afleiðingar (3. og 5. kafli).
7 Mikil tilslökun á viðmiðum í tíma.	Gert í áföngum fyrir þrýsting stjórnsýslu og hagsmunaðila, sjá 3. og 5. kafla.
8 Ástandsflokkun í viðmiðum ófagleg.	Óbeitarhæfir flokkar (mjög slæmt ástand og auðnir) ekki taldir sem slíkir.
9 Skortur á fagmennsku og faglegri þekkingu við framkvæmdina.	Vistfræðileg þekking ekki notuð í starfinu í heild, einkum þó hjá ábyrgðaraðila (Matvælastofnun) og ráðgjafastofnun (Landgræðslan).
10 Skortur á faglegri upplýsingaöflun fyrir beitarþungi.	Útbreiðsla gróðurflokka, framleiðni, næring í mold (C, N o.fl.), vatns-heldni (kornastærð), rof, rofgirni, sandsvæði, hæð yfir sjó o.fl.
11 Vantar skýrari og framsæknari markmið fyrir landgræðslu (m.a. vistheimt).	M.a. markmið um gróðurfur í lok uppgræðslu, t.d. birkiskóga/kjarr á gosbeltinu. Ræktun graslendis (túnrækt) getur haft neikvæð áhrif á landslag og skilar ekki endilega æskilegu gróðurfari, oft hentar kjarrlendi betur fyrir viðkvæm svæði.
12 Vantar skilning á eðli hruninna vistkerfa og nauðsyn á friðun svæða næst eldfjöllum og sandsvæðum.	T.d. að sendin svæði þurfa sérstaka verndun. Öflugur gróður kemur í veg fyrir endurfok ösku, o.s.frv.
13 Anmarkar á stjórnsýslu.	Matvælastofnun, Landbúnaðarráðuneyti og hagsmunaaðilar setja reglurnar, þvert á fagleg sjónarmið fagstofnunarinnar (Landgræðslan).
14 Festir beitarþjónarmið sem viðmið um landkosti á afréttum. Alltof þröng sýn.	Horft á beit sem einu mögulega nýtingu afrétta. Náttúrufar afrétta hefur víðara gildi, m.a. vistkerfisþjónusta. Sjónarhornið snertir minnihluta íbúa. Vistheimt oft mikilvægari en beitarnot örfárra aðila. Vantar að taka kolefnislosun/bindingu o.fl. með sem álitæfni.
15 Rýr vistkerfi (oftast vegna beitar) beitt.	Skilningur og sýn tapast á eðli og stöðu rýrra vistkerfa, litið er á óeðlilegt ástand sem eðlilegt.
16 Takmarkaður skilningur á tímaskölum.	Skammtímaáætlanir (t.d. 10 ár) koma í veg fyrir að notaður sé eðlilegur tímaskali (> 100 ár, jafnvel lengri).
17 Viðheldur beit á viðfeðmum svæðum þar sem önnur markmið ættu að gilda.	M.a. þar sem fáir beita og/eða fé er fátt, þar sem frekar ætti að styrkja ábúendur til að stunda vistheimt í stórum stíl, ekki síst endurheimt birkiskóga á gossvæðum og viðkvæmum sendnum svæðum.
18 Afréttir eru vottaðir sem Landgræðslan hefur hafnað að votta út frá faglegum sjónarmiðum.	Vond stjórnsýsla, rædd í 6. kafla.
19 Tækifæri til að laga stuðning að landkostum ekki nýtt.	Tækifærið til úrbóta hefur gefist, við hvern búvörusamning og endurskoðun þeirra, með nýjum reglugerðum o.s.frv.

8.4. Lokað óvirkt kerfi

Flestir bændur vilja gæta hags landsins samhliða beitarnýtingunni. Það kom m.a. vel fram í rannsóknnum Jónínu S. Þorlákisdóttur (2015), Jóhanns Helga Stefánssonar (2018), og Þórunnar Pétursdóttur o.fl. (2013). Sömu sjónarmið koma gjarnan fram í tali forsvarsmanna bænda í fjölmiðlum. Því er ljóst að sauðfjárbændur og aðrir sem vilja vernda náttúru landsins og endurheimta horfin landgæði eiga samleið. Einnig sveitarfélög, frjáls félagasamtök, vísindamenn og almenningur. Hugsunin um L-GST var einmitt í slíkum anda í upphafi með undirritun *Viljayfirlýsingar* á breiðum grunni, en síðan hefur rekið verulega af leið. Gerð er tilraun til að lýsa þróun L-GST með skematískri mynd sem hér fylgir (Mynd 8.1).



Mynd 8.1. Skematísk framsetning á þróun og framkvæmd L-GST. Breiðar örvar gefa til kynna mikla aðkomu, mjórri örvar einhverja aðkomu og/eða samráð. Rauð strik sýna lokun á aðkomu, skort á aðkomu sem væri æskileg eða misheppnaða aðkomu. Heiti ráðuneyta styttil hagræðingar (Landbúnaðarráðuneyti: Atvinnuvega og nýsköpunarráðuneyti, fer með landbúnaðarmál; Umhverfisráðuneyti: Umhverfis- og auðlindaráðuneytið). „Samtök bænda“ á bæði við Bændasamtök Íslands og Landssamtök sauðfjárbænda.

Jónína Þorlákisdóttir (2015) benti á að mikillar óánægju gætti með kerfið, m.a. að hálfu bænda sem standa sig vel og eru ekki sáttir við að þeir sem síður standa sig fái einnig vottun. Jóhann Helgi Stefánsson (2018) komst að því að það er einnig mjög mikil óánægja („severe dissatisfaction“) á meðal þerra sem teljast til græna geirans sem líta á framkvæmdina sem „grænþvott“ (e. greenwashing). Þetta er í samræmi við skjalfesta skoðun Landgræðslunnar sem rakin er í bréfaskrifum í 6. kafla.

Niðurstöður þessa rits eru a sömu lund; kerfið virkar ekki. Ferlið hófst með breiðri aðkomu en í stað þess að breikka þátttökuna enn frekar, m.a. með aukinni aðkomu vísindamanna, frjálsra félagsamtaka, sveitarfélaga, menntastofnana heima í héraði og almennings, hefur framkvæmdin verið þrengd ennþá frekar (Mynd 8.1). Reglugerð samkvæmt búvörusamningum getur ekki falið í sér stefnu-mótun stjórnvalda í landnýtingarmálum, sbr. útilokun á skoðunum Landgræðslunnar er varðar það sem mestu skipti. En það var kannski aldrei ætlunin á ná miklum árangri í landbótum hjá hluta þeirra aðila sem að framkvæmdinni komu, heldur var fremur um að ræða samráð hagsmunasamtaka og atvinnuvegaráðuneytisins. Jóhann Helgi Stefánsson (2018) komst að eftirfarandi niðurstöðu:

„The notion of the abnormal influence of the agricultural sector within the decision-making process indicates the need for action taken to increase the inclusiveness and fairness within the agricultural decision-making process“.

Þar sem land stenst ekki viðmið eru gerðar landbótaáætlanir og þá fer að skipta verulegu máli hvers eðlis og hvaða kröfur eru gerðar til þessara áætlana. Niðurstaða þessa rits er að margar landbótaáætlanir taka til lands sem ætti alls ekki að nýta til beitara en er samt nýtt vegna þess að fyrir liggur landbótaáætlun samkvæmt reglugerð. Reglugerðir eru mótaðar af landbúnaðargeiranum (sbr. tilvitnun í Jóhann Helga hér á undan) í andstöðu við umhverfissjónarmið græna geirans, þ.m.t. meginstofnunar samfélagsins á því sviði, Landgræðslunnar. Það sýnir fram á augljósan annmarka í stjórnsýslunni þegar álit fagstofnunar, sem heyrir undir Umhverfissráðuneytið, er hunsað af ráðuneyti viðkomandi atvinnuvegar. Spyrja má hvort framkvæmdin brjóti í bága við lög um landgræðslu (155/2018) og lög um náttúruvernd (60/2013).

Því miður er það svo að framkvæmd L-GST ber keim klassískra afneitunarfræða, sbr. þegar tóbaks-iðnaðurinn taldi að ekki hefði verið sýnt fram á skaðsemi reykinga eða þegar rannsóknir blýiðnaðarins „afsönnuðu“ skaðsemi blýs. Nærtækasta dæmið um afneitun af þessu tagi er e.t.v. þegar stjórnvöld í Bandaríkjunum ganga gegn öllum viðmiðum og staðreyndum sem fagstofnanir ríkisins hafa aflað um áhrif útblásturs frá brennslu kolefniseldsneytis á loftslag jarðar. Fyrst og fremst er farið að vilja kola- og olíuiðnaðarins vegna gríðarlegs áróðurstarfs þrýstihópa á þeirra vegum í stjórnsýslunni. Á sama hátt benda samtök sauðfjárþænda á að framleiðslan sé gæðastýrð er varðar landnýtingu og að beitin sé vottuð sem „sjálfbær landnýting“ (sem í raun er hafnað af fagstofnuninni) þegar athygli er beint að slæmu ástandi landsins. Þá er jafnan krafist aukinna rannsókna áður en afstaða er tekin til endurbóta á kerfinu, sem brýtur í bága við varðúðarreglu 9. gr. náttúruverndarlaga (60/2013). Þegar deilt er um ástand landsins ætti náttúran vitaskuld að fá að njóta vafans. Misnotkun á hugtakinu „sjálfbær landnýting“ í þessu samhengi er alvarlegt mál sem brýtur líklega í bága við lög um náttúruvernd og landgræðslu. Ekki bætir úr þegar slakað er á náttúruverndarkröfum í L-GST, aðkoma annarra en hagsmunaaðila hefur verið þrengd (Mynd 8.1.) og upplýsingar um framkvæmdina jafnframt gerðar afar óaðgengilegar. Það er því ekki að ósekju að vitnað sé til klassískra afneitunarfræða hvað þetta snertir.

8.5. Þekking og viðurkenning á vanda

Hluti af þeim vanda sem L-GST endurspeglar er lítill skilningur á raunverulegu ástandi landsins. Þetta er þekkt vandamál víðar í heiminum, ekki síst á viðkvæmum jaðarsvæðum (sjá skilgreiningu í 5. kafla) með mikla náttúrufegurð, svo sem í Miðjarðarhafslöndunum, þurru svæðum Asíu, Ástralíu og í vesturhluta Bandaríkjanna, þar sem ofbeitt fyrir á öldum hefur gjörbylt gróðurfari til hins verra. Hinn almenni borgari hvorki sér eða skilur breytingarnar vegna þess að þær eru afstaðnar. Þetta á við jafnvel þar sem vel gróið land hefur orðið sandi að bráð. Beitolönd í Arizona, Utah, New Mexico og víðar eru dæmi um svæði þar sem náttúrufegurð er mikil en landið er í slæmu ástandi. Hinir fjölmörgu ferðamenn sem sækja svæðið heim hafa fæstir skilning á raunverulegu ástandi landsins. Um þennan skort á skilningi skrifaði Aldo Leopold, einn helstu frumkvöðla náttúruverndar og vistheimtar í heiminum, snemma á 20. öldinni (sjá Bowden 1987): *„Even among those who were born in the Southwest, not one in thousand realizes what has happened to it, — that much of the beauty is the beauty not of life, but of dissolution.“* Þetta er æði kunnuglegt stef.

Jafnvel þótt skilningur sé víða til staðar á raunverulegu ástandi úthaga á Íslandi hefur L-GST, sem bundin er á klafa gamals hugsunarháttar, ekki orðið vettvangur til að taka á slæmri stöðu landsins, enda ekkert rúm í henni fyrir nýja hugsun. Þá vantar verulega á upplýsingar um hvernig landið er metið, þ.e. lýsingu á ástandsmati, en um það sagði Jónína Þorlákssdóttir (2015):

„There appears to be a need for clarification on how land evaluations are conducted and what they are based on, since the farmers often find it hard to grasp that although stocking density on their land remains low, it can still be considered in bad condition.“

Framkvæmd gæðastýringarinnar hefur sjónarmið nýtingar að leiðarljósi fremur en þekkingu á þeim auðlindum sem nýttar eru eða möguleika til að vernda og endurheimta landgæði. Sýnt hefur verið fram á að þátttökuaðferðir þar sem sem auðlindamiðuð aðferðafræði tekur smám saman við nýtingarviðhorfum skila oft miklum árangri við að viðurkenna raunverulegan vanda og bæta landnýtingu (Caves o.fl. 2013). Breið aðkoma með þátttökuaðferðum verður þó að byggjast á greiðum aðgangi að bestri mögulegri þekkingu (e. best available science information; BASI), enda er það svo að stofnanir í Bandaríkjunum sem fara með umráð yfir stórum landsvæðum, svo sem Bureau of Land Management (BLM), ber beinlínis skylda til að nota bestu vísindalega þekkingu hverju sinni (Esch o.fl. 2018).

Ein meginniðurstaða þessa rits er að auka þurfi samstarf á milli vísindamanna og þeirra sem fara með rekstur GST. Þannig samstarf gæti aukið möguleikana á að vandinn verði viðurkenndur. Hinn möguleikinn er að taka upp algjörlega nýtt kerfi. Mjög brýnt er að auka menntun og þekkingarstig hjá þeim sem starfa að framkvæmd á verkefnum sem þessum hér á landi, m.a. hjá Landgræðslunni. Það vekur athygli að nú er ekki krafist neinnar þekkingar á vistkerfum landsins og nýtingu þeirra við framkvæmd verkefnisins hjá Matvælastofnun.

8.6. Gangsæi, breið nálgun og þátttökuaðferðir

Önnur meginniðurstaða þessarar rannsóknar er að L-GST er allt of lokað kerfi. Jónína S. Þorlákssdóttir (2015) ályktaði ennfremur að aðferðafræðin væri „toppstjórnun“. Slíkar aðferðir hafa sýnt sig að virka illa, m.a. með hliðsjón af Evrópskri reynslu (Burton og Paragahawewa 2011). Jónína lagði á það áherslu að flæði upplýsinga og samskipti innan verkefnisins og við aðila utan þess væri nauðsynleg. Með breiðri þátttöku og greiðu aðgengi að upplýsingum er líklegra að faglega sé staðið að verkefnum sem þessum. Um leið opnast betri sýn á verkefnin og óháðir aðilar, svo sem almenningur, geta gripið til lagalegra úrræða sé illa staðið að framkvæmdinni (Esch o.fl. 2018). Hugsanlega getur almenningur eða frjáls félagasamtök kært framkvæmd GST á grunni náttúruverndarlaga (nr. 60/2013) eða landgræðslulaga (155/2018), í ljósi áðurnefndra megingalla og útilokun fagaðila þjóðarinnar, Landgræðslunnar, frá framkvæmdinni.

Breið þátttökunálgun og vistheimt kalla hins vegar á fjármagn, sem ekki hefur verið til staðar í L-GST og þá ekki heldur til að fylgjast með árangri verkefnisins (Jóhann Helgi Stefánsson 2018). Eðlilegt væri að 10-20% fjármuna sem notaðir eru til að styrkja beit á afréttarlöndum færu til rannsókna, vistheimtar, þróunar, upplýsingagjafar, eftirfylgni og þátttökuaðferða (500–1400 milljónir á ári). Með því móti væri unnt að lyfta grettistaki við að laga landnýtingu að landkostum og efla náttúrulegt gróðurfar á sameiginlegum afréttarlöndum þjóðarinnar. Hefði sama fjármagni verið veitt til að bæta ástandið á verst förnú afréttunum, m.a. með friðun og eflingu birkiskóga, og því sem veitt hefur verið til stuðnings við framleiðslu á þessum sömu afréttum (milljarðar eða tugir milljarða króna) væri staðan önnur í dag.

Í 5. kafla var fjallað um hugtakið sjálfbærni og hvernig nálgast verði það á breiðum grunni. Það er athyglisvert að sjá hvernig FAO setur fram skema fyrir mat á landi (FAO 2007). Þar er lögð áhersla á að skoða sem flestar hliðar á nýtingu landsins við greiningu á hverjir telist þátttakendur eða hagaðilar (Mynd 8.2). Hér er landið í forgrunni og margháttuð nýting þess, m.a. friðun (e. set-aside).

TABLE A3-1
Example of cross-sectoral analysis

Sector	Policy instruments	Cross-sectoral linkages arising from policy instruments	Impacts on sustainability of land use development
Environment	International conventions such as desertification and climate change, Nature conservation, soil conservation measures	Harmonized strategies, reduction of pollution to the environment	Conservation of natural resources leading to sustainable land use, Improved land use
Tourism	Investment in infrastructure and other activities Legislation to protect cultural areas	Investment in agro- and eco-tourism Protection of landscape and rural environment	Protection and conservation of natural resources Increased rural income
Agriculture and livestock	Expansion of agricultural land for food production Environmental services such as set-aside	Agricultural price policy, subsidized agriculture Shift to other land uses, e.g. agroforestry	Long-term sustainability may be at stake Sustainable use of marginal land

Table adapted from the work on sustainable forestry by De Montalembert (1995).

Mynd 8.2. Dæmi um greiningu á þátttakendum og sviðum (e. sectors) í dreifbýli sett fram af FAO (2007) í riti um mat á land. Umhverfið er í forgrunni, greiningin tekur til niðurgreiðslu á landbúnaðarafurðum, sem getur haft mjög neikvæð áhrif á umhverfið, og gerir ráð fyrir breytingu á landnýtingu eftir því sem þörf krefur, m.a. friðun (e. set-aside). Í þessu dæmi er ferðabjónusta einnig miðlæg, m.a. vegna möguleika til fjölbreyttari atvinnu-tækifæra í dreifbýli, sem sannarlega á við á Íslandi.

Hvað er átt með breiðri þátttöku í verkefnum er lúta að skipulagi landnýtingar? Í fyrsta lagi er ljóst að samtal sem fer aðeins fram á milli landnotenda, greiðslustofnunar, ráðuneytis og hagsmunasamtaka bænda er afskaplega lokað kerfi. FAO tilgreinir einmitt sérstaklega að hagsmunaaðilar eru ekki aðeins bændur þegar kemur að hefðbundinni landnýtingu, heldur líka almenningur og frjáls félagasamtök. Þótt lokað samráð fárra hagaðila hafi oft orðið ofan á er það jafnvel mætt í ræðu og riti sem opið samráð. Dæmi eru um að vitnað sé til aðkomu Landgræðslunnar í fjölmiðlaumfjöllun samtaka bænda til varnar beit á illa förnu landi, enda þótt álit þeirrar stofnunar hafi verið hunsað (sjá 6. kafla). Samráð í skilningi landnýtingar er vitaskuld mun víðtækara hugtak. Með breiðu samráði er einnig átt við almenning, íbúa og stjórnvísu sveitafélaga, frjáls félagasamtök (sem mörg hafa látið að sér kveða varðandi bágt ástand landsins), aðra atvinnugeira (t.d. garðyrkju og skógrækt), menntastofnanir þjóðarinnar og heima í héraði, auk fulltrúa annarra hagsmuna, svo sem skógræktar, vistheimtar, kolefnisbindingar og útivistar.

Allt samtal og samráð verður þó að standa traustum fótum á vísindalegri þekkingu. Það eru mörg fyrirmyndardæmi um samráðsverkefni í heiminum, m.a. í suðvesturhluta Bandaríkjanna (Mynd 8.3) sem Íslendingar geta lært mikið af, verkefni sem hafa verið áratugi í þróun (Caves o.fl. 2013; Sheridan o.fl. 2013). Þátttökuverkefni eru langtímaverkefni, sem þarfnast þolinmæði og langtímasýnar (Cash o.fl. 2003). Þau einkennast oft af erfiðleikum í byrjun vegna mismunandi skoðana og á því stigi er mikilvægt að efla vísindi og menntun er varðar alla þætti verkefnanna. Samráð má aldrei fela í sér afslátt af faglegum sjónarmiðum og vísindalegri þekkingu. Vandinn verður að vera viðurkenndur. Fagleg þekking á ástandi lands verður að ráða ferðinni því annars er hætta á hagsmunagæslu. Sambætting sjónarmiða á þessu stigi verkefna hefur verið sérstakt rannsóknarefni (sjá Cash o.fl. 2003).



Mynd 8.3. Dæmi um opinn samráðsfund á grunni þátttökuaðferða á Las Cienegas verndarsvæðinu suðaustan við Tucson í Arísóna. Hér er verið að vernda mjög sérstakar gerðir graslendis sem hlutu ekki sömu örlög og flest önnur í suðvesturhluta USA vegna ofbeitar. Á fundinn komu um 40 manns, m.a. fulltrúar bænda og annarra íbúa á svæðinu, fulltrúar háskólasamfélagsins (prófessorar og framhaldsnemendur við University of Arizona), aðilar frá opinberum stofnunum á borð við Bureau of Land Management (BLM), USDA-NRCS og USDA-ARS (landgræðslustofnun og landbúnaðar-rannsóknastofnun USA), Forest Service, Department of Fish and Wildlife, sagnfræðingar, sérfræðingar í villidýralífi (allt frá froskum til antilópa) og vel menntaðir sérfræðingar í vatnsvernd og vistkerfum frá sýslunni (Pima County), og hreppnum (dalnum), sem og einn Íslendingur. Fundinum stýrði menntaður vistfræðingur með sérþekkingu í samráði (e. participatory and stakeholder management). Hér er verið að ræða sókn „mesquite“ kjarrs (trén í bakgrunni) inn á graslendið en ennfremur eru innfluttar ágengar grastegundir ógnun við kerfið. Fjallað er um þetta samráð í *Caves o.fl.* 2013.

Sem dæmi um verkefni sem unnið væri á breiðum þátttökugrunni mætti nefna endurheimt skóg- og kjarrlendis á illa förnum afréttum Suðurlands (Mynd 8.4). Slíkt verkefni snertir almannahagsmuni vegna gjóskufjúks (Almannavarnir og Veðurstofan), vatnsvernd (sveitafélög, nokkrar ríkisstofnanir), veðurfar í sveitafélaginu (skjól og hiti), dýralíf, allt frá örverum til fugla (þ.á.m. fjölbreytni og verndun sjaldgæfra tegunda og búsvæða), kolefnisbindingu í þágu þjóðarinnar allrar og höfnun þess að viðhalda beit á ónýtu landi. Hugsanlega væri hægt að girða af hluta afréttarins til beitarnota, en vegna kostnaðar stenst það yfirleitt illa fjárhagslegar forsendur, sem einnig eru hluti af hugsuninni um sjálfbæra landnýtingu. Með tímanum verða til verðmæti, svo sem dýrara land og fjölbreyttara og möguleikar til útivistar. Framtíðarskógur gefur af sér viðarafurðir en getur einnig orðið afbragðs beitiland. Margfeldisáhrif geta því orðið gríðarleg en þau tynast ef einblínt er á beitarnytjar. Hekluskógaverkefnið er dæmi um verkefni sem hefur breiða sýn og er skipulagt til langs tíma.

Bág staða auðlinda landsins varðar þjóðina alla, mest af landinu er í þjóðareigu, og beitarréttur í nútíð er frekar léttvægur þegar litið til heildarinnar og framtíðar. L-GST eða beitarnýting almennt er engan veginn einkamál réttthafa sauðfjárbeitar á sameiginlegar lendur þjóðarinnar, heldur þjóðarinnar allrar (sjá myndatexta neðan við Mynd 8.4 sem dæmi). Slík hugsun var ofarlega á baugi við upphaf þróunar L-GST. Hér er kallað eftir víðtæku samráði og nýrri hugsun, sem tekur til hagsmuna er varða þjóðina alla. Þannig nálgun kallar vitaskuld á umsjón annars ráðuneytis en nú er, þ.e. Umhverfis- og auðlindaráðuneytis.



Mynd 8.4. Þessi mynd var rædd í 7. kafla sem dæmi um illa farinn afrétt með hrundum vistkerfum þar sem áður óx vöxtulegur birkiskógur. Myndin hentar vel til að ræða samráð á breiðum vettvangi og er því birt hér aftur. Rétt er að samfélagið allt taki sig saman um endurheimt landgæða. Afdrif vistkerfa á ekki að útkljá af örfáum aðilum sem ennþá nýta upprekstarrétt á landið. Nærsamfélagið í heild hefur styrk til þess að endurheimta landgæði svæðisins. Í viðkomandi samfélagi er m.a. mikil þekking á garðyrkju, skógrækt og landgræðslu og færa má rök fyrir því styrkja ætti þessa aðila frekar til vistheimtar á afréttinum frekari en að veita almannafé til beitar þar.

Vera má að verkefnið „Grólin“ verði fyrsta skrefið í þá átt að opna og bæta aðferðir við að tryggja sjálfbæra beitarnýtingu. En skipan stjórnar er enn sem komið er afar þröng og verkefnið nýtingarmiðað. Brýnt er að stofnað verði til fleiri verkefna á borð við Grólin á mun breiðari samfélagsgrunni, jafnvel fyrir hvern stóran afrétt fyrir sig og ekki út frá hagsmunum einnar gerðar landnýtingar.

Fádæma hörð viðbrögð hóps innan sauðfjorbænda um orð Landgræðslustjóra um æskilega friðun Biskupstungnaafréttar (Bændablaðið 11. apríl 2019) sýna að langt er í land varðandi það að viðurkenna vandann. Á Biskupstungnaafrétti hefur verið unnið mikilvægt starf við uppgræðslu, en nálgunin hefur því miður verið þröng og án skýrrar framtíðarsýnar. Í ályktun sauðfjorbændanna er bent á að bíða þurfi eftir niðurstöðum Grólinarverkefnisins áður en frekari ákvarðanir um nýtingu séu teknar. Þetta er beinlínis rangt, í anda afneitunarfræða sem áður voru rædd og brýtur í bága við náttúruverndarlög (60/2013). Fáir hagaðilar standa að þessum harðorðu yfirlýsingum en hvað með alla hina í samfélaginu? Sauðfjorbændur eru ekki einu hagaðilarnir sem eiga að láta sig ástand og nýtingu afréttarlanda varða. Þessi hörðu viðbrögð bænda, sem beita illa gróna afrétti, hafa slæm áhrif á framleiðslu sauðfjárafurða í heild, því þau rýra ímynd framleiðslunnar og geta skaðað afkomu þeirra bænda sem búa við góða landkosti.

8.7. Ný lög um landgræðslu

Ný lög um landgræðslu voru samþykkt á Alþingi í lok árs 2018 (155/2018). Það var tímabært í ljósi þess hve gömlu lög (17/1965) voru orðin úrelt. Landgræðslunni ber nú að setja viðmið um sjálfbæra landnýtingu samkvæmt 11. grein laganna. Samkvæmt 12. gr. laganna, sem ber yfirskriftina *Ósjálfbær landnýting og landbótaáætlun* er fjallað um ástand lands þar sem *nýting þess samræmist ekki lögum þessum eða viðmiðum um sjálfbæra landnýtingu skv. 11.gr.* Í því tilfelli „skal Landgræðslan leiðbeina eiganda eða rétthafa lands um gerð landbótaáætlunar í samráði við hlutaðeigandi sveitastjórn“. Hér er traustið sett á framkvæmd landbótaáætlana, sem gefur ekki tilefni til bjartsýni í ljósi fyrri reynslu. Enn eru þröng beitarstjórnarmið í forgrunni. Það er orðið fullkomlega tímabært að víkka út hugsun landgræðslulaga frá þröngum sjónarhornum beitarnýtingar, þar sem litið er til mun breiðari

sjónarmiða og hópa hagaðila! Lögin taka þó skýrt fram að nú er það Landgræðslan sem setur viðmiðin, og raunar er það svo að í endurskoðaðri 41 gr. búvörulaga (99/1993) er nú vísað til laga nýrra laga um landgræðslu um viðmið:

„Framleiðandi sem á tímabilinu frá 1. janúar 2017 til 31. desember 2026 uppfyllir skilyrði um gæðastýrða framleiðslu á rétt á sérstakri álagsgreiðslu sem greiða skal fyrir allt framleitt kindakjöt frá framleiðanda sem uppfyllir kröfur um velferð búfjár, sjálfbæra landnýtingu, [sbr. 11. gr. laga um landgræðslu], og hollustu afurða.“

Eftir er að sjá hvort áframhaldandi tilvísanir í lög um afréttarmálefni eigi eftir að viðhalda togstreitu í stjórnsýslu er þetta varðar eins og verið hefur. Það er afar mikilvægt að innleidd verði opin vinnubrögð á mjög breiðum faglegum grunni við setningu nýrra viðmiða. Sú vinna verður m.a. taka faglega á hugtakinu „sjálfbær landnýting“, sbr. umfjöllun í 5. kafla ritsins. Viðmiðin verða líka að geta þróast í takt við aukna þekkingu á afréttarlöndum og vistkerfum þeirra.

Núverandi landbótaáætlanir L-GST gilda langt fram á næsta áratug. Ekki er ljóst hvað gerist þegar Landgræðslan setur ný viðmið er þetta varðar, en lögum samkvæmt ber að miða við þessi nýju viðmið (endurskoðuð 41. gr. búvörulaga; 99/1993). Það er mikilvægt að fara í saumana á öllum landbótaáætlunum í kjölfarið á því að sett eru ný viðmið. Þá er brýnt að endurskoða, með hliðsjón af nýjum viðmiðum, hvar nýting lands krefst landbótaáætlana og líklega bætast við mörg svæði þar sem ekki er krafist landbótaáætlana nú.

Nýju landgræðslulögin eru almennt mikið framfaraskref. Ymislegt er samt gagnrýnivert. M.a. er haldið í greinar um ítölu í nýju landgræðslulögunum (en vísað í lög um afréttarmálefni, 6/1986) enda þótt mikilvægar breytingar hafi verið gerðar á framkvæmdinni. Rétt er að vísa hér til niðurstöðu Jóhanns Helga Stefánssonar (2018), þar sem fram kemur víðtæk gagnrýni fagfólks á notkun ítölu í lögum sem þá giltu. Athyglisvert er að landbúnaðargeirinn var á öndverðri skoðun samkvæmt riti Jóhanns Helga og hafði lítið við þau að athuga. Í 17. gr. laga um afréttarmálefni stendur nú að ítölu megi gera í afrétti og heimalönd. Hugtökin „beitarþol“ og „að fulltelja í haga“ eru horfin úr lögunum, góðu heilli. Það er í samræmi við álit „Nefndar um undirbúning að endurskoðun laga um landgræðslu“ (2012) og er mjög mikilsverður áfangi (sbr. 5. kafla um beit). Í stað þess stendur nú í lögunum (6/1986, 22. gr.):

„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.“

Hér er vikið að hluta frá nýtingarmiðaðri hugsun í átt að verndunarsjónarmiðum. Framkvæmdin er sem fyrr ótrúlega flókin (III. kafli laganna, 15-30. gr.) og þar hafa ekki orðið meginbreytingar á þessum gömlu lögum. Tilgreind eru sérkennileg smáatriði í nokkrum kafla laganna, t.d. um hvernig skal halda fundagerðir. Efast má um að framkvæmdin, eins og hún er sett fram í lögum, þjóni því hlutverki að vera traustur vörður um velferð landsins – á það á eftir að koma reynsla. Þá er mjög óljóst hvernig tryggja á að fagleg þekking verði notuð við framkvæmdina. Aðeins stendur (20 gr. 6 mgr.); *Skylt er þó ætíð að leita aðstoðar sérfróðra manna við ítölu matið*. Málum má þó vísa áfram til Landgræðslunnar (30 gr. 8. mgr.).

Það er full ástæða að endurskoða þessi ákvæði um ítölu og beit og færa til nútímalegs horfs og undir það ráðuneyti og stofnanir sem fara með verndun lands, þ.e. færa lög um afréttarmálefni undir lög um Landgræðslu (155/2018).

Að lokum er hér ítrekað að náttúruverndarlög (60/2013) kveða á um „að tryggja eftir föngum þróun íslenskrar náttúru á eigin forsendum og verndun þess sem þar er sérstætt eða sögulegt og einnig stuðla að endurheimt raskaðra vistkerfa og auknu þoli íslenskra vistkerfa gegn náttúruhamförum og hnattrænum umhverfisbreytingum.“ Og enn fremur að „Lögin miða jafnframt að vernd og sjálfbærri nýtingu auðlinda og annarra náttúrugæða.“ Mikilvægt er að lög um landgræðslu og lög um náttúruvernd spili betur saman en nú er til að tryggja breiða nálgun við sjálfbæra landnýtingu og vistheimt.

Heimildir

- Andrés Arnalds og L.R. Rittenhouse 1986. Stocking rates for northern rangelands. Í: *Grazing Research at Northern Latitudes*. (Ólafur Guðmundsson ritstj.) Plenum Press, New York, bls. 335-345.
- Andrés Arnalds 1988. Landgæði á Íslandi fyrr og nú. *Græðum Ísland* 1987:13-31.
- Ása L. Aradóttir, Ólafur Arnalds og S. Archer 1992. Hnignun gróðurs og jarðvegs. *Græðum Ísland* 1991-1992:73-82.
- Barrio I.C., D.S. Hik, Jóhann Þórsson, Kristín Svavarsdóttir, Bryndís Marteinsdóttir, Inga Svala Jónsdóttir 2018. The sheep in wolf's clothing? Recognizing threats for land degradation in Iceland using state-and-transition models. *Land Degradation and Development* 29:1714-1725, DOI: 10.1002/ldr.2978.
- Bestelmeyer B.T., A. Ash, J.R. Brown, B. Densambuu, M. Fernández-Giménez, J. Johanson, M. Levi, D. Lopez, R. Peinetti, L. Ruumpff, P. Shaver 2017. State and transition models. Theory, applications and challenges. In D.D. Briske (ritstj.) *Rangeland Systems. Processes, Management and Challenges*. Springer Open, Cham, Switzerland, bls. 303-345.
- Birkir S. Fannarsson, Björn Barkarson, Jón Geir Pétursson, Sigríður S. Helgadóttir 2018. Reform of the Icelandic Soil Conservation Law. Í: H. Ginzky, E. Dooley, I.L. Heuser, E. Kasimbazi, T. Markus and T. Qin (ritstj.) *International Yearbook of Soil Law and Policy 2017*. Springer, Cham, Switzerland, bls. 223-243.
- Björn H. Barkarson 2002. *Beitarnýting afrétta á miðhálandi Íslands*. MS ritgerð, líffræðiskor, Háskóli Íslands, Reykjavík.
- Borgþór Magnússon, Ásrún Elmarsdóttir og Björn H. Barkarson 1997. Hrossahagar. Aðferð til að meta ástand lands. *Rannsóknastofnun landbúnaðarins og Landgræðsla ríkisins*.
- Bowden C. 1987. *Frog Mountain Blues*, The University of Arizona Press, Tucson, bls. 81.
- Briske D.D. (ritstj.) 2017. *Rangeland Systems. Processes, Management and Challenges*. Springer Open, Cham, Switzerland.
- Brita Berglund, L. Hallgren, Ása L. Aradóttir 2015. Stakeholder interaction in participatory land restoration in Iceland: Environmental officer's challenges and strategies. *Environmental Management* 56:519-531.
- Bryndís Marteinsdóttir, I.C. Barrio og Ingibjörg Svala Jónsdóttir 2017. Assessing the Ecological Impacts of Extensive Sheep Grazing in Iceland. *Icelandic Agricultural Sciences* 30:55-72.
- Burton R.J.F., U.H. Paragahawewa 2011. Creating culturally sustainable agri-environmental schemes. *Journal of Rural Studies* 27:95-104.
- Cash D.W., W.C. Clark, F. Alcock, N.M. Dickson, N. Eckley, D.H. Gutson, J. Jäger, R.B. Mitchell 2003. Knowledge systems for sustainable development. *PNAS* 100:8086-8091.
- Caves J.K., G.S. Bodner, K. Simms, L.A. Fisher, T. Robertson 2013. Integrating collaboration, adaptive management, and scenario-planning: Experiences at Las Cienegas National Conservation Area. *Ecology and Society* 18: 43. <http://dx.doi.org/10.5751/ES-05749-180343>
- Del Monte-Luna P., B.W. Brook, M.J. Zetina-Rejón, V.H. Cruz-Escalona 2004. The carrying capacity of ecosystems. *Global Ecology and Biogeography* 13:485-495.
- Doran J.W. og J.J. Jones (ritstj.) 1996. *Methods for Assessing Soil Quality*. Soil Science Society of America, Madison, Wisconsin.
- Esch B.E., A.E.M. Waltz, T.N. Wasserman, E.L. Kalies 2018. Using best available science information: determining best and available. *Journal of Forestry* 116:473-480.
- Evans R.D., R.A. Gill, V.T. Eviner, V. Bailey 2017. Soil and below ground processes. In D.D. Briske (ritstj.) *Rangeland Systems. Processes, Management and Challenges*. Springer Open, Cham, Switzerland, bls. 131-168.
- Fanney Ó. Gísladóttir, Sigmundur Helgi Brink og Ólafur Arnalds 2014. *Nytjaland*. Rit Lbhí nr. 49.
- FAO 2007. *Land Evaluation. Towards a revised framework*. Land and Water Discussion Paper 6. FAO, Rome.

- Fuhlendorf S.D., R.W.S. Fynn, D.A. McGranahan, D. Twidwell 2017. Heterogeneity as the basis for rangeland management. In D.D. Briske (ritstj.) Rangeland Systems. Processes, Management and Challenges. Springer Open, Cham, Switzerland, bls. 169-196.
- Guðmundur Halldórsson, Anna María Ágústsdóttir, Ása L. Aradóttir, Ólafur Arnalds, C. Nilsson, Hreinn Óskarsson, L. Mortensen, E. Pagneux, K. Pilli-Sihvola, K. Raulund-Rasmussen, Kristín Svavarsdóttir og A. Tolvanen 2017. Ecosystem Restoration for Mitigation of Natural Disasters. TemaNord 2017. 546.
- Guðrún Larsen 2018. Eldgos á suðurlálandi á fyrstu öldum byggðar – áhrif í Rangárvalla- og V-Skaftafellssýslum. Náttúrufræðingurinn 88:5-18.
- Hákon Bjarnason 1942. Ábúð og örtröð. Ársrit Skógræktarfélag Íslands 1942:8-40.
- Hurni H. 2000. Assessing sustainable land management (SML). Agriculture, Ecosystems & Environment 81:83-92.
- Ingi Þorsteinsson 1972. Gróðurvernd. Rit Landverndar, Reykjavík.
- Jóhann Þórsson 2008. Desertification of high latitude ecosystems: Conceptual models, time-series analyses and experiments. Óbirt PhD ritgerð, Rangeland Ecology and Management, Texas A&M University, College Station, Texas.
- Jóhann Helgi Stefánsson 2018. Of Sheep and Men. Analysis of the agri-environmental cross-compliance policies of the Icelandic sheep grazing regime. MA ritgerð, Félagsvísindasvið, Háskóli Íslands, Reykjavík.
- Jón Gunnar Ottósson, Anna Sveinsdóttir og María Harðardóttir 2016. Vistgerðir á Íslandi. Fjölrit Náttúrufræðistofnunar nr. 54. Garðabær: Náttúrufræðistofnun Íslands. Rafræn útgáfa leiðrétt í maí 2018.
- Jónína Sigríður Þorlákssdóttir 2015. Connecting Sustainable Land Use and Quality Management in Sheep Farming: Effective Stakeholder Participation or Unwanted Obligation? MS ritgerð, umhverfis- og náttúruvísindasvið, Háskóli Íslands, Reykjavík.
- Landbúnaðarháskóli Íslands 2016. Að meta landgræðsluland með hliðsjón af því hvort það er „tilbúið til afhendingar“ til landbúnaðarnota. Greinargerð unnin fyrir Landgræðslu ríkisins.
- Laycock 1991. Stable states and thresholds of range condition on North American rangelands: A viewpoint. Journal of Range Management 44:427-433.
- McLeod S.R. 1997. Is the concept of carrying capacity useful in variable environments? Oikos 79:529-542.
- Nefnd um undirbúning að endurskoðun laga um landgræðslu 2012. Tillögur að inntaki laga um landgræðslu. Greinargerð starfshóps til umhverfisráðherra. Umhverfis- og auðlindaráðuneytið, Reykjavík. Nefndarmenn: Daði Már Kristófersson (form.), Sveinn Runólfsson, Ása Lovísa Aradóttir, Elín Heiða Valsdóttir, Steinunn Fjóra Sigurðardóttir og Jón Geir Pétursson (Andrés Arnalds starfaði með nefndinni).
- Ólafur Arnalds, Elín Fjóra Þórarinsdóttir, Sigmar Metúsalemsson, Ásgeir Jónsson, Einar Grétarsson og Arnór Árnason 1997. Jarðvegsrof á Íslandi. Landgræðsla ríkisins og Rannsóknastofnun landbúnaðarins, Reykjavík.
- Ólafur Arnalds og Björn Barkarson 2003. Soil erosion and land use policy in Iceland in relation to sheep grazing and government subsidies. Environmental Science and Policy 6:105-113.
- Ólafur Arnalds, Jóhann Þórsson og Elín Fjóra Þórarinsdóttir 2003. Landnýting og vistvæn framleiðsla sauðfjárafurða. Fjölrit Rala nr. 211 (nú Landbúnaðarháskóli Íslands)
- Ólafur Arnalds 2015. The Soils of Iceland. Springer, Holland.
- Ólafur Arnalds og Ása L. Aradóttir 2015. Að lesa og lækna landið. Landvernd, Landgræðsla ríkisins og Landbúnaðarháskóli Íslands.
- Ólafur Arnalds, Elín Fjóra Þórarinsdóttir og Fanney Ósk Gísladóttir 2019a. Sandauðnir, sandfok og ryk á Íslandi. I. Sandar og fok. Náttúrufræðingurinn, samþykkt til birtingar.
- Ólafur Arnalds, Pavla Dagsson-Waldhauserová og Sigmundur Helgi Brink 2019b. Sandauðnir, sandfok og ryk á Íslandi. II. Áfok og ryk. Náttúrufræðingurinn, í ritrýningu

- Ólafur Dýrmundsson 1996. Kynning á reglum um sértækt gæðastýrða íslenska landbúnaðarframleiðslu með áherslu á umhverfisvernd. Ráðunautafundur 1996:34-37. BÍ og RALA, Reykjavík.
- Ólafur Guðmundsson (ritstj.) 1986. *Grazing Research at Northern Latitudes*. Plenum Press, New York and London.
- Ólafur Guðmundsson og R.E. Bement 1986. Grazing intensity and balancing animal numbers with forage resources: Sheep responses under subarctic conditions. Í: *Grazing Research at Northern Latitudes*. (Ólafur Guðmundsson ritstj.) Plenum Press, New York, bls. 311-322.
- Ólafur Guðmundsson og Ólafur R. Dýrmundsson 1989. Grazing and lamb growth (beit og vöxtur lamba). Í: Frjósemi, vöxtur og fóðrun sauðfjár. Rit til minningar um Halldór Pálsson. Ólafur Dýrmundsson og Sigurgeir Þorgeirsson (ritstj.) Búnaðarfélag Íslands og Rannsóknastofnun landbúnaðarins, Reykjavík.
- Sayre N.F. 2012. *Carrying capacity*. In R.K. Craig, B. Parly, J.C. Nagle, O. Schmitz, & W. Smith (ritstj.) *The Encyclopedia of Sustainability*, Vol. 5: Ecosystem Management and Sustainability, Great Barrington, MA: Berkshire Publishing, bls. 54-58.
- Sayre N.F., W. deBuys, B. Bestelmeyer og K. Havstad 2012. 'The Range problem' after a century of rangeland science: New research themes for altered landscapes. *Rangeland Ecology and Management* 65:545-552.
- Sayre N.F. 2017. *The Politics of Scale: A History of Rangeland Science*. The University of Chicago Press, Chicago, USA.
- Sheridan T.E., N.F. Sayre, D. Sibert 2013. Beyond "stakeholders" and zero-sum game: towards community-based collaborative conservation in the American west, Í: S. Charnley, T.E. Sheridan, G.P. Nabhan (ritstj.) *Stitching the West Back Together*. The University of Chicago Press, Chicago, USA, bls. 53-75.
- Sigurður Þórarinnsson 1961. Uppblástur á Íslandi í ljósi öskulagarannsóknna. Ársrit Skógræktarfélags Íslands 1960-1961:17-54.
- Sigprúður Jónsdóttir 2010. Sauðfjárhagar. Leiðbeiningar við mat á ástandi beitolanda. Landgræðsla ríkisins, Gunnarsholt.
- Smyth A.J., J. Dumanski 1993. FESLM. An international framework for evaluating the sustainable land management. *FAO World Resource Report 73*. FAO, Rome, Italy.
- Thompson A.M. og I.A. Simpson 2007. Modeling historic rangeland management and grazing pressures in landscapes of Settlement. *Human Ecology* 35:151-168.
- UNEP 2016. *Unlocking the Sustainable Potential of Land Resources: Evaluation Systems, Strategies and Tools*. A Report of the Working Group on Land and Soils of the International Resource Panel. J.E. Herrick, O. Arnalds, B. Bestelmeyer, S. Bringezu, G. Han, M.V. Johnson, D. Kimiti, Yihe Lu, L. Montanarella, W. Pengue, G. Toth, J. Tukahirwa, M. Velayutham, L. Zhang.
- Valgeir Bjarnason og Ólafur Guðmundsson 1986. Effect of some environmental factors and stocking density on the performance of sheep, cattle and horses grazing drained bog pastures. Í: *Grazing Research at Northern Latitudes*. (Ólafur Guðmundsson ritstj.) Plenum Press, New York, bls. 129-140.
- Wilcox B.P., D. Le Maitre, E. Jobbagy, L. Wang, D.D. Breshears 2017. Ecohydrology: Processes and Implications for Rangelands. In D.D. Briske (ritstj.) *Rangeland Systems. Processes, Management and Challenges*. Springer Open, Cham, Switzerland, bls. 85-129.
- Þóra Ellen Þórhallsdóttir 2015. Saga gróðurs og umhverfis á Brunasandi. *Dynskógar, Héraðsrit Vestur Skaftfellinga* 2015, bls. 1-70.
- Þórunn Pétursdóttir, Ólafur Arnalds, S. Baker, L. Montanarella og Ása L. Aradóttir 2013. A social-ecological system approach to analyze stakeholders' interaction within a large-scale rangeland restoration program. *Ecology and Society* 18:29.
- Þórunn Pétursdóttir, Ása L. Aradóttir, S. Baker, Guðmundur Halldórsson og B. Sonneveld 2017. Successes and failures in rangeland restoration: An Icelandic case study. *Land Degradation and Development* 28:34-45.

Viðaukar

Viðauki 1.

„Viljayfirlýsing“ frá árinu 2000. Undirrituðum að hagaðilum er varða ástand og nýtingu beitolanda.

VIÐAUKI 2

Viljayfrlýsing vegna sauðfjársamnings:

Viljayfrlýsing

vegna mats á landnýtingu vegna gæðastýringarþátta í samningi um framleiðslu sauðfjárafurða.

Almennt

Meginviðmiðun við ákvörðun á nýtingu heimalanda og afrétta er að nýtingin sé sjálfbær, ástand beitarlands sé ásettalegt og gróður í jafnvægi eða framför. Bóndi sem sækir um þátttöku í gæðastýrri sauðfjáramleiðslu þarf að fá staðfest að hann hafi yfir að ráða beitilandi sem sé í viðunandi ástandi og beitarnýting sé sjálfbær. Nýttjaland mun á næstu árum afla grunnupplýsinga um stærð einstakra jarða og gróðurfur þeirra og út frá þeim gögnum áætla hvort nægjanlegt gróðurlendi sé til núverandi beitarnýttja. Matsreglur byggjast að stærstum hluta á mati á stærð gróðurlendis og gerð þess (gróðurfur - framleiðni) ásamt fyrirbyggjandi gögnum um nýtingu og ástand, t.d. vegna rofs (upplástur). Leiki vafi á að fullnægjandi beitilandi sé fyrir hendi eða þar sem vitæð er að ástand landsins er ekki ásettalegt, s.s. vegna upplýsinga um rof eða hrossabeit, fer fram ítarlegri skoðun á landinu. Jafnframt skal stefnt að því að auðnir og rofsvæði verði ekki nýtt til beitar og gerðar tímasettar framkvæmda- og fjárhagsáætlanir um úrbætur eflir því sem við á. Fáist ekki fjármagn til nauðsynlegra girðinga verða bændur ekki látnir gjalda þess í vottun.

Heimalönd

Fram fari mat á stærð og gerð gróðurlendis heimalanda. Staðfesta þarf að beitarnýting þess lands sem hver bóndi hefur afnotarétt af sé innan þeirra marka sem viðurkenndar verklagsreglur Nýttjalandis kveða á um. Séu heimalönd samliggjandi jarða ógirt getur vottunaraðili staðfest fyrir viðkomandi svæði í heild hvort beit sé fullnægjandi, að því tilskilyldu að nýtingin sé ágreiningslaus.

Afréttir

Meta þarf hvar sauðfjárbætur getur talist vistfræðilega sjálfbær, þ.e. að hún stuðli ekki að eyðingu gróðurs og að gróður sé í jafnvægi eða framför. Þar sem land hefur lágmarkshulu gróðurs, rof innan tilskildra marka og ástand gróðurs talið ásettalegt, skal beitarnýting ekki vera meiri en svo að jafnvægi ríki eða gróðri fari fram og rof minnki. Þar sem gróðurhula er innan við tiltekið lágmark eða rof talið of mikið en þó samfelld gróðursvæði á afrétti, skal miða við að afmarka beitarsvæði afréttarins þar sem gróður er nógur og rof talið lítið. Afréttir sem einkenast fyrst og fremst af auðnum og/eða rofsvæðum geta fengið tímabundna vottun (t.d. allt að 10 ár), ef þar er unnið samkvæmt tímasettri áætlun um friðun afréttar á meðan annarra úrlausna er leitað, svo sem að skapa beit á öðrum stöðum. Þar sem svo háttar skal Landgræðsla ríkisins í samráði við bændur, sveitarfélög, og Nýttjaland, vinna aðgerðaráætlun um úrbætur.

Úrbætur

Þar sem umbóta er þörf svo uppfylla megi kröfur um landnýtingarþátt gæðastýringar gerir framleiðandi og eflir atvikum aðrir umráðaaðilar landgræðslu- og landnýtingaráætlun í samráði við Landgræðsluna. Áætlunin getur m.a. falið í sér beitarfriðun svæða, sáningu og/eða áburðargjöf og að viðkomandi bændur séu að vinna að uppgæðslu í heimalöndum til að geta minnkað álag á afrétt. Framkvæmd hennar skal höfð til hliðsjónar þegar vottunaraðili metur landið.

Vottunaraðili

Þar sem verklagsreglur og niðurstöður Nýttjalandis veita ekki fullnægjandi upplýsingar um að landnýting sé sjálfbær, þarf vottunaraðili með þekkingu á landlæsti að skoða viðkomandi land og nýtingu þess. Landgræðsla ríkisins og Rannsóknastofnun landbúnaðarins þjálfa starfafólk og samhæfa vottunina, en þeir sem votta þurfa að fá til þess viðurkenningu landbúnaðarráðuneytisins.

Álita- og ágreiningsmál

Ágreiningssefnum varðandi synjun á vottun vegna landnota skal vísað til úrskurðarnefndar sem landbúnaðarráðherra skipar.

Gildistaka

Ákvæði verklagsreglna þessara skulu taka gildi árið 2003 enda sé ljóst í upphafi árs 2003 að þær grunnupplýsingar sem aflað verður með verkefnum Nýttjaland liggja fyrir eigi síðar en 1. sept. 2003.

Reykjavík 11. mars 2000.

Guðni Ágústsson, landbúnaðarráðherra

Sveinn Runólfsson, Landgræðsla ríkisins

Ari Teitsson, Bændasamtökum Íslands

Þorsteinn Tómasson, Rannsóknastofnun landbúnaðarins

Aðalsteinn Jónsson, Landsamtök sauðfjárbænda

Þessi texti er fenginn af heimasíðu Bændasamtaka Íslands.

Viðauki 2.

Úrskurður Úrskurðarnefndar um upplýsingamál (747/**2018**). Má einnig sækja pdf á <https://www.moldin.net/uacuterskuretharnefnd-um-upplyacutesingamaacutel.html>

Úrskurður

Hinn 31. júlí 2018 kvað úrskurðarnefnd um upplýsingamál upp svohljóðandi úrskurð nr. 747/2018 í máli UNU 17080003.

Kæra og málsatvik

Með erindi, dags. 24. ágúst 2017, kærði Ólafur Arnalds ákvörðun Matvælastofnunar („MAST“) um synjun á beiðni um aðgang að upplýsingum um gæðastýrða sauðfjárframleiðslu. Með beiðni, þann 18. maí 2017, var farið fram á aðgang að tilteknum gögnum er varða greiðslur og landnýtingu í tengslum við búvörusamning. Kærandi afmarkaði beiðni sína frekar með bréfi, dags. 30. júní 2017, en ákvörðun MAST barst kæranda með bréfi, dags. 28. júlí 2017.

Í kæru kemur fram að MAST hafi orðið við beiðni um yfirlit um fjölda sauðfjárþú, stærð þeirra og sveitarfélög. Hins vegar hafi MAST ekki orðið við beiðni um nöfn búanna. Upplýsingar um heildargreiðslur samkvæmt búvörusamningi fyrir árin 2015 og 2016 hafi ekki verið sendar og sagt að þær væru ekki aðgengilegar. Þá hafi kærandi óskað upplýsinga um hvort bú uppfylltu landnýtingarþátt gæðastýringar í sauðfjárrækt en stofnunin hafi ekki afhent slíkan lista. MAST hafi hafnað beiðni um afrit af landbótaáætlunum á grundvelli einkahagsmuna framleiðendanna nema máð væru út nöfn búanna og fjölda fjár á þeim.

Kærandi er ósammála forsendum MAST fyrir ákvörðuninni. Að baki beiðninni búi hagsmunir sem njóti lagaverndar samkvæmt lögum nr. 23/2006. Lagaskylda hvíli á MAST til að afla umbeðinna gagna, sbr. reglugerð nr. 1160/2013. Kærandi hafnar því að þau séu ekki aðgengileg en ef svo myndi reynast væri MAST skylt að benda á þann aðila sem hefði þær. Ekki geti verið um viðkvæma framleiðslu- eða viðskiptahagsmuni framleiðenda sauðfjár að ræða, enda sé ekki um samkeppnisvið að ræða auk þess sem málið varði skilyrði þess að fá álagsgreiðslur úr sameiginlegum sjóðum landsmanna. Meðal skilyrðanna séu mikilvægir þættir er varði umhverfið; beitarþol, ástand landsins, landnýtingu og landbætur. Kærandi vísar til tilskipunar 2003/4/EB og segir engar undantekningarheimildir hennar eiga við um umbeðnar upplýsingar.

Loks bendir kærandi á að MAST hafi ekki haft lagaheimild til að krefja hann upplýsinga um tilgang beiðninnar eða sýna fram á hagsmuni sína af aðgangi að gögnum. Einungis hefði verið unnt að krefjast þannig rökstuðnings ef um væri að ræða rannsóknargögn skv. 33. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012. MAST virðist hafa beint málsmeðferðinni í heild í þann farveg er VIII. kafli laganna fjallar um. Ekki hafi hins vegar verið tilefni til að leggja þann skilning í beiðnina að hún varðaði gögn sem undanþegin væru almennum upplýsingarétti. Kærandi óskar hins vegar eftir því að úrskurðarnefndin fjalli um hvort lögmætt hafi verið að hafna því að veita kæranda aðgang að umbeðnum gögnum sem rannsakanda í skilningi upplýsingalaga nr. 140/2012, að því leyti sem þau kynnu að vera undanþegin almennum upplýsingarétti.

Málsmeðferð

Kæran var kynnt MAST með bréfi, dags. 28. ágúst 2017, og veittur kostur á að koma á framfæri umsögn um hana. Jafnframt var þess óskað að úrskurðarnefndinni yrði látið í té afrit af þeim gögnum sem kæran lýtur að, sbr. 2. mgr. 22. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012. Umsögn stofnunarinnar barst þann 20. september 2017. Þar kemur fram að kærandi hafi óskað aðgangs að tilteknum gögnum varðandi framkvæmd búvörusamninga og gæðastýringar í sauðfjárrækt þann 18. maí 2017. Óskinn hafi byggst á VIII. kafli upplýsingalaga og kæranda hafi því verið bent á að samkvæmt 1. mgr. 33. gr. laganna skyldi upplýst í hvaða tilgangi væri óskað eftir slíkum aðgangi. Kærandi hafi ekki svarað en þess í stað sent nýtt erindi, dags. 30. júní 2017, þar sem óskað hafi verið eftir sama aðgangi án þess að um rannsóknir væri að ræða. Kærandi hafi jafnframt tekið fram að hann liti svo á að hann væri aðili máls í ljósi stjórnslulaga. Í hinni

kærðu ákvörðun hafnaði MAST því að kærandi teldist aðili máls. Beiðnin hafi því verið afgreidd á grundvelli 5. gr. upplýsingalaga en höfð hliðsjón af lögum um upplýsingarétt um umhverfismál.

MAST vikur næst að beiðni kæranda sem var í fimm liðum. Varðandi fyrsta liðinn segir MAST að þar sem kærandi hafi sagst ætla að kanna aðgengi að gögnum hjá Byggðastofnun hafi stofnunin litið svo á að kærandi hafi hætt við að krefja hana um þau. Þó hafi verið ákvæðið að senda kæranda skýrslu Byggðastofnunar um dreifingu sauðfjár og fjölda sauðfjár eftir sveitarfélögum samkvæmt haustskýrslum bænda árin 2015 og 2016. MAST telur rétt að geta þess að stofnunin hafi fyrirbyggjandi upplýsingar um fjölda fjár, flokkaðar eftir nöfnum bó, sbr. IV. kafla laga nr. 38/2014 um búfjárrækt. MAST og Hagstofu Íslands sé heimilt að nota upplýsingarnar og öðrum opinberum aðilum og leiðbeiningarmiðstöð skv. 1. gr. laga nr. 70/1998 sé heimilt að nota þær að fengnu leyfi MAST.

Um annan liðinn kemur fram að kærandi hafi óskað eftir upplýsingum um heildargreiðslur til bó, hvers fyrir sig, samkvæmt búvörusamningi fyrir sauðfjárrækt árið 2015 eða 2016, eftir því hvað væri aðgengilegast. Kærandi hafi verið upplýstur um að þessar upplýsingar væru ekki aðgengilegar þar sem flokka þyrfti og forrita hverja greiðslutegund fyrir sig eftir búsnúmerum til að geta orðið við beiðninni. Ekki sé skylt að útbúa ný skjöl eða önnur gögn þegar beiðni bærist um aðgang að ákvæðnum gögnum. Stofnunin hafi hins vegar sent upplýsingar úr nýrri ársskýrslu um heildargreiðslur til allra bó vegna framleiðslu í gæðastýringu auk upplýsinga um greiðslumark og beingreiðslur.

Undir þriðja lið beiðni kæranda var óskað eftir upplýsingum um hvort framleiðsla stæðist ákvæði landnýtingarþátta gæðastýringar fyrir fjárflesta búin. MAST kveðst hafa afhent lista yfir fjölda bó sem uppfylltu ákvæðið, flokkuð eftir sveitarfélögum. Öll bú í gæðastýrðri sauðfjárframleiðslu standist ákvæði landnýtingarþátta gæðastýringar.

MAST afgreiddi fjórða lið beiðninnar, um aðgang að landbótaáætlunum fyrir umrædd bú, þannig að þær voru afhentar með útstrikunum þar sem strikað var yfir nafn og kennitölu framleiðanda og einnig upplýsingar um fjölda fjár á einstökum búum. Tekið var fram að takmörkunin byggðist á 9. gr. upplýsingalaga, en í umsögn MAST kemur fram að sum bú séu rekin á persónulegri kennitölu bóndans. Að álitu MAST sé stofnuninni ekki heimilt að upplýsa um fjölda fjár á einstökum lögbýlum þar sem um sé að ræða einkamálefni hlutaðeigandi bónda sem sanngjarnt sé og eðlilegt að leynt fari og teljist sömuleiðis varða mikilvæga fjárhagsmuni ef stofnað hafi verið félag um búreksturinn. Við nánari yfirferð sé það hins vegar skoðun MAST að kærandi eigi rétt á aðild að nöfnum aðilanna en ekki kennitölum þeirra eða fjölda fjár. Úrskurðarnefndin hafi áður kveðið á um að stjórnvöldum sé skylt að veita aðgang að upplýsingum um úthlutun fjár úr opinberum sjóðum í formi styrkja eða óafturkræfra framlaga. Stofnunin telur að þótt kærandi eigi rétt á upplýsingum um grundvöll styrkjanna nái sá réttur ekki til upplýsinga um búfjáreign framleiðenda. Þeir séu skyldaðir til að veita MAST upplýsingar um búfjáreign sína á hverju hausti. Þær upplýsingar tengist grundvelli beingreiðslna með þeim hætti að til þess að fá óskertar beingreiðslur þurfi framleiðandi að eiga að lágmarki 0,7 vetrarfóðraðar kindur fyrir hvert ærgildi greiðslumarks. Grundvöllur gæðastýringarlaga skv. reglugerð nr. 1160/2013 sé að framleiðendur uppfylli skyldur sínar samkvæmt III. og IV. kafli reglugerðarinnar og álag sé greitt á innlög framleiðenda í sláturhús. Sauðfjáreign þurfi því ekki að haldast í hendur við greiðslumark. Upplýsingar um eignir einstaklinga og fyrirtækja, þ.m.t. búfjáreign, verði ekki veittar á grundvelli upplýsingalaga nema annað komi til, svo sem að þær tengist með beinum hætti úthlutun fjár úr opinberum sjóðum.

ÚRSKURÐARNEFND UM UPPLÝSINGAMÁL

Um fimmta lið beiðni kæranda kemur fram að kærandi hafi óskað eftir aðgangi að landbótaáætlunum varðandi afrétti og sameiginlega haga þar sem margir bæir reki fé á sameiginlegt haglendi. Stofnunin hafi svarað því á sama veg og fjórða lið.

Umsögn MAST var kynnt kæranda með bréfi, dags. 21. september 2017, og veittur kostur á að koma á framfæri frekari athugasemdum í ljósi hennar. Þær bárust með bréfi, dags. 23. september 2017. Þar hafnar kærandi því að MAST hafi verið óskilyt að veita honum aðgang að gögnum þrátt fyrir að hann hafi sagst myndu biðja Bygðastofnun um þau, enda sé stjórnvaldi skylt að veita upplýsingar án skilyrða og leiðbeina ólöglerðum. Kærandi hafnar því jafnframt að ekki liggi fyrir hjá MAST eða öðrum aðila í skilningi laga nr. 23/2006 upplýsingar um heildargreiðslur til hvers bús, enda sé það skylda MAST að halda utan um greiðslurnar. Kærandi bendir á að honum hafi ekki verið veittar upplýsingar um hvert þeirra fjárflestu búa sem uppfylltu skilyrði gæðastýringar, þrátt fyrir það sem segi í andmælum MAST. Fjöldi búa í hverju sveitarfélagi svari ekki fyrirspurninni.

Kærandi mótmælir því að fjöldi fjár á búi og nafn bús geti talist til einkamálafna með hliðsjón af því að um sé að ræða úthlutun skattfjár almennings. Ekki sé farið fram á kennitölur. Þá telur kærandi réttmætt af MAST að afhenda upplýsingar um afnot af afréttum og sameiginlegum högum. Loks ítrekar kærandi þau sjónarmið sem reifuð eru í kæru.

Óþarft þykir að rekja frekar það sem kemur fram í gögnum málsins með vísan til 31. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Úrskurðarnefnd um upplýsingamál hefur haft hliðsjón af öllum gögnum málsins við úrlausn þess. Þá hefur meðferð málsins dregist óhæfilega vegna anna í störfum nefndarinnar.

Niðurstaða

1.

Í máli þessu er deilt um rétt kæranda til aðgangs að upplýsingum í vörslum MAST og lúta að eftirliti stofnunarinnar með gæðastýringu sauðfjárframleiðslu, nánar tiltekið:

1. Nöfn og staðsetningu allra býla eða framleiðslueininga í sauðfjárframleiðslu sem hljóta greiðslur samkvæmt búvörusamningum, sundurliðað eftir ærgildum.
2. Upplýsingum um heildargreiðslur til hvers bús fyrir sig samkvæmt búvörusamningi fyrir sauðfjárrækt fyrir árið 2015 eða 2016.
3. Upplýsingum um hvort framleiðslan standist ákvæði landnýtingarþáttar gæðastýringarinnar árið 2015 eða 2016.
4. Landbótaáætlunum fyrir búin vegna gæðastýringar.
5. Landbótaáætlunum sem varða afrétti og sameiginlega haga þar sem margir bæir reka á sameiginlegt haglendi.

Kærandi hefur fengið aðgang að gögnum sem tengjast beiðninni en um önnur hefur komið fram af hálfu MAST að þau séu ýmist ekki fyrirbyggjandi hjá stofnuninni eða fjalli um einkahagsmuni eigenda viðkomandi fjárbúa.

Kærandi hefur vísað til þess að umbeðin gögn teljist til upplýsinga um umhverfismál og fari því um rétt hans til aðgangs að þeim samkvæmt ákvæðum laga um upplýsingarétt um umhverfismál nr. 23/2006. Í 3. gr. laganna segir að með upplýsingum um umhverfismál sé átt við hvers kyns upplýsingar í rituðu, sjónrænu, heyranlegu, rafrænu eða einhverju efnislegu formi um:

ÚRSKURÐARNEFND UM UPPLÝSINGAMÁL

1. ástand afmarkaðra þátta umhverfisins, svo sem andrúmslofts og loftþjúps, vatns, jarðvegs, lands, landslags og náttúruminja, þ.m.t. votlendis og strand- og hafsvæða, líffræðilegrar fjölbreytni og þátta hennar, þ.m.t. erfðabreyttra lífvera, og samspil milli þessara þátta,
2. þætti á borð við efni, orku, hávaða, geislun eða úrgang, þ.m.t. geislavirkan úrgang og losun hvers kyns efna og þátta út í umhverfið sem hafa áhrif á eða líklegt er að hafi áhrif á þá þætti í umhverfinu sem um getur í 1. tölul.,
3. ráðstafanir í tengslum við stefnumótun, löggjöf, skipulags- og framkvæmdaáætlanir og samninga á sviði umhverfismála sem hafa eða líklegt er að hafi áhrif á þá þætti sem um getur í 1. og 2. tölul., auk kostnaðar- og ábatagreiningar eða annars konar hagkvæmnigreiningar sem notuð er í tengslum við ákvarðanir um slíkar ráðstafanir,
4. ástandið að því er varðar heilbrigði manna og dýruggi, þ.m.t. mengun í fæðukeðjunni, lífsskilyrði fólks, menningarmínjar og mannvirki að svo miklu leyti sem þau verða eða líklegt er að þau verði fyrir áhrifum vegna ástands þeirra umhverfisþátta sem um getur í 1. tölul. eða vegna þeirra atriða sem um getur í 2. tölul.

Að mati úrskurðarnefndarinnar falla upplýsingar um landbótaáætlanir og nýtingu beitarrands augljóslega undir 1.-3. tl. ákvæðisins og eiga lög nr. 23/2006 því við um síðustu þrjú liði beiðni kæranda. Sama verður ekki sagt um fyrstu tvo liðina, en þeir lúta fyrst og fremst að greiðslum úr ríkissjóði til fjárbúa. Um rétt kæranda til aðgangs að slíkum upplýsingum fer eftir upplýsingalögum nr. 140/2012 og hefur kærandi sérstaklega tekið fram að beiðnin sé sett fram á grundvelli upplýsingaréttar almennings, sbr. 5. gr. laganna, en ekki ákvæða laganna um aðgang að gögnum í rannsóknarskyni, sbr. VIII. kafla laganna. Verður fjallað um rétt kæranda til aðgangs að gögnum undir hverjum lið beiðninnar hér á eftir.

2.

Af hálfu MAST hefur komið fram að stofnunin hafi litið svo á að þar sem kærandi hafi sagst ætla að kanna aðgangi að gögnum undir fyrsta lið beiðnarinnar hjá Bygðastofnun hafi hann hætt við að óska aðgangs að þeim hjá MAST. Úrskurðarnefnd um upplýsingamál tekur fram að ekkert í gögnum málsins gefur til kynna að kærandi hafi fallið frá beiðni sinni að þessu leyti. Upplýsingaréttur almennings er ekki takmarkaður við að leita upplýsinga hjá einu stjórnvaldi í einu og getur beiðandi haft réttmætar ástæður fyrir því að bera saman upplýsingar í vörslum tveggja eða fleiri opinberra aðila.

Stjórnvöldum sem hafa til meðferðar beiðni um aðgang að upplýsingum ber að afmarka beiðnina við gögn í vörslum sínum, sbr. 15. gr. upplýsingalaga, og taka afstöðu til réttar beiðanda til aðgangs að þeim með rökstuddri ákvörðun, sbr. 1. mgr. 19. gr. laganna. Þessi skylda nær bæði til þess að meta rétt beiðanda til aðgangs að hluta, sbr. 3. mgr. 5. gr. upplýsingalaga, og að framkvæma mat á ólíkum hagsmunum sem vega þarf saman við beitingu á undantekningarákvæðum laganna. Þar sem þessi hluti beiðni kæranda hefur ekki fengið þá efnislegu meðferð sem upplýsingalög áskilja verður ekki hjá því komist að fella hina kærðu ákvörðun úr gildi að þessu leyti og leggja fyrir MAST að taka málið til nýrrar og lögmætrar meðferðar.

3.

MAST hefur vísað til þess að upplýsingar undir öðrum lið beiðni kæranda séu ekki fyrirbyggjandi hjá stofnuninni. Til að geta orðið við beiðninni þurfi að „flokka og forrita“ hverja greiðslutekund fyrir sig eftir búsnúmerum til að geta orðið við beiðninni, en upplýsingar um heildargreiðslur til hvers bús fyrir sig séu ekki aðgengilegar.

ÚRSKURÐARNEFND UM UPPLÝSINGAMÁL

Úrskurðarnefnd um upplýsingamál telur ljóst að MAST hafi yfir upplýsingum að ráða um greiðslur til hvers bús, sundurliðuðum eftir tegund greiðslnanna, en hafi ekki tekið þær saman í heildargreiðslur sem hvert bú fær. MAST hefur bent á að stofnuninni sé ekki skylt að taka saman upplýsingar í vörslum sínum eða búa til ný skjöl úr þeim en hins vegar virðist stofnunin ekki hafa tekið afstöðu til þess hvort kærandi eigi rétt til aðgangs að upplýsingum um þær einstöku greiðslur sem mynda heildartölurnar. Það getur ekki komið í veg fyrir rétt almennings til aðgangs að upplýsingum um greiðslur úr opinberum sjóðum að aðili sem fellur undir gildissvið upplýsingalaga hafi ekki lagt þær sérstaklega saman. Við meðferð beiðni kæranda bar MAST að bera kennsl á öll gögn í vörslum stofnunarinnar sem svarað geta þeim spurningum sem kærandi setti fram og taka svo afstöðu til réttar hans til aðgangs að þeim. Þar sem stofnunin hefur ekki tekið afstöðu til þess hvort kærandi eigi rétt til aðgangs að þeim upplýsingum um greiðslur til sauðfjárbúa sem eru í vörslum stofnunarinnar, eftir atvikum aðgangs að hluta, sbr. 3. mgr. 5. gr. upplýsingalaga, verður að fella hina kærðu ákvörðun úr gildi að þessu leyti og leggja fyrir MAST að taka málið til nýrrar og lögmætrar meðferðar.

4.

Undir þriðja lið beiðni kæranda var óskað eftir upplýsingum um það hvort framleiðslan hefði staðist ákvæði landnýtingarþáttar gæðastýringar sauðfjárframleiðslu. Af hálfu MAST hefur komið fram að öll búin hafi staðist þennan þátt gæðastýringarinnar en hins vegar afhenti stofnunin honum einungis upplýsingar um fjölda búa eftir sveitarfélögum. Enda þótt upphafleg beiðni kæranda hafi ekki verið að öllu leyti skýr um það hvaða upplýsingum hann sóttist eftir verður að lita til þess að MAST veitti honum tækifæri til að afmarka beiðnina nánar með bréfi, dags. 7. júní 2017. Í svari kæranda, dags. 30. júní 2017, segir skýrlega að spurningin lúti að því hvort tiltekin bú hafi staðist ákvæði landnýtingarþáttar gæðastýringar, þ.e. fjárflestu búin.

Samkvæmt framangreindu er ljóst að beiðni kæranda laut ekki eingöngu að fjölda þeirra búa sem stóðust þennan þátt gæðastýringar, heldur verður að skilja hana sem svo að óskað hafi verið nánari tilgreiningar á búunum. Af hálfu MAST hefur ekki verið tekin afstaða til þess hvort kærandi eigi rétt á nöfnum þeirra búa sem stóðust ákvæði landnýtingarþáttar gæðastýringar sauðfjárframleiðslu og verður því einnig að leggja fyrir stofnunina að taka þennan hluta beiðninnar til nýrrar meðferðar.

5.

Fjórði og fimmti liður beiðni kæranda taka til landbótaáætlanna sem eigendur einstakra búa hafa sent MAST vegna gæðastýringar sauðfjárframleiðslu, sbr. 2. mgr. 41. gr. búvörulaga nr. 99/1993. Stofnunin afhenti kæranda afrit af áætlunum en afmáðar höfðu verið upplýsingar um nöfn búanna, kennitölur þeirra og fjölda fjár á búunum. Í umsögn MAST segir að við nánari skoðun hafi verið ákveðið að veita kæranda aðgang að nöfnum búanna og af hálfu kæranda hefur komið fram að hann sækist ekki eftir aðgangi að kennitölum þeirra.

Eftir stendur því að taka afstöðu til réttar hans til aðgangs að upplýsingum um fjölda fjár á hverju búi, en synjun stofnunarinnar um það atriði byggðist á því að um væri að ræða upplýsingar um einkamálefni viðkomandi bónda sem sanngjart og eðlilegt væri að leynt færu, sbr. 9. gr. upplýsingalaga, sbr. 1. tölul. 1. mgr. 6. gr. laga nr. 23/2006. Í fyrrnefnda ákvæðinu segir orðrétt:

„Óheimilt er að veita almenningi aðgang að gögnum um einka- eða fjárhagsmálefni einstaklinga sem sanngjart er og eðlilegt að leynt fari, nema sá samþykki sem í hlut á. Sömu takmarkanir

ÚRSKURÐARNEFND UM UPPLÝSINGAMÁL

gilda um aðgang að gögnum er varða mikilvæga fjárhags- eða viðskiptahagsmuni fyrirtækja og annarra lögaðila.“

Í greinargerð með frumvarpi til upplýsingalaga nr. 140/2012 segir að 9. gr. frumvarpsins feli í sér nokkurs konar vísireglu um það hvenær rétt sé að halda leyndum upplýsingum um einkahagsmuni. Þá segir eftirfarandi:

„Stjórnvaldi, eða öðrum aðila sem ákvörðun tekur á grundvelli laganna, er með öðrum orðum ætlað að veita og meta umbeðin gögn með tilliti til þess hvort upplýsingar sem þau hafa að geyma séu þess eðlis að rétt sé að undanþiggja þær aðgangi almennings. Við það mat verður að taka mið af því hvort upplýsingarnar séu samkvæmt almennum sjónarmiðum svo viðkvæmar að þær eigi ekkert erindi við allan þorra manna.“

Þá er enn fremur tiltekið í greinargerðinni:

„Óheimilt er að veita almenningi aðgang að gögnum um mikilvæga fjárhags- eða viðskiptahagsmuni fyrirtækja og annarra lögaðila. Þannig er óheimilt að veita upplýsingar um atvinnu-, framleiðslu- og viðskiptaleyndarmál eða viðkvæmar upplýsingar um rekstrar- eða samkeppnisstöðu svo og aðra mikilvæga viðskiptahagsmuni. Hér skiptir máli að lagt sé mat á tilvik hverju sinni með hliðsjón af hagsmunum þess lögaðila sem upplýsingar varða.“

Úrskurðarnefnd um upplýsingamál hefur skoðað landbótaáætlarnar með hliðsjón af þessum sjónarmiðum andspænis hagsmunum almennings af því að hafa greiðan aðgang að upplýsingum um aðbúnað dýra og áhrif dýrahalds á umhverfið, sbr. 1. gr. upplýsingalaga og 1. gr. laga um upplýsingarétt um umhverfismál. Í landbótaáætlunum er fjallað um sauðfjárhald búa og einstakra bænda með almennum hætti og beit dýranna í samhengi við gróðurfar og annað ástand lands, meðal annars með tilliti til þess hvort frekari landgræðsla sé þörf. Enda þótt upplýsingar um fjölda fjár á einstökum búum veiti nokkra vísbendingu um fjárhag búanna eða eigenda þeirra er ekki unnt að fallast á það með MAST að um sé að ræða atvinnu-, framleiðslu- eða viðskiptaleyndarmál eða viðkvæmar upplýsingar um rekstrar- eða samkeppnisstöðu þeirra. Hér skiptir máli að ekki er beinlínis um samkeppnisrekstur að ræða þar sem mælt er fyrir um greiðslur til sauðfjárframleiðenda í sérstökum búvörusamningi. Þá er ekki að finna í áætlunum annars konar viðkvæmar upplýsingar um einkamálefni manna, t.d. um meint brot gegn lögum um velferð dýra, sbr. t.d. úrskurð úrskurðarnefndar um upplýsingamál nr. 691/2017. Er því að mati nefndarinnar engin hættu á því að búin eða bændurnir verði fyrir tjóni þótt almenningi verði eittrur aðgangur að upplýsingum um fjölda fjár sem þeir halda.

Með hliðsjón af framangreindu verða hagsmunir kæranda af aðgangi að upplýsingum um fjölda dýra í hinum umbeðnu landbótaáætlunum taldir veita þyngra en hagsmunir þeirra sauðfjárframleiðenda sem koma fyrir í hinum áætlunum af því að upplýsingarnar fari leynt. Verður hin kærða ákvörðun því felld úr gildi og lagt fyrir MAST að veita kæranda aðgang að landbótaáætlunum án útstrikana.

ÚRSKURÐARNEFND UM UPPLÝSINGAMÁL

Úrskurðarorð:

Matvælastofnun ber að veita kæranda, Ólafi Arnalds, aðgang að landbótaáætlunum sauðfjárbænda, sem kærandi hefur þegar fengið afhentar, án útstrikana.

Hin kærða ákvörðun er að öðru leyti felld úr gildi og lagt fyrir Matvælastofnun að taka beiðni kæranda til nýrrar meðferðar hvað varðar:

1. Nöfn og staðsetningu allra býla eða framleiðslueininga í sauðfjárframleiðslu sem hljóta greiðslur samkvæmt búvörusamningum, sundurliðað eftir ærgildum.
2. Upplýsingar um heildargreiðslur til hvers bús fyrir sig samkvæmt búvörusamningi fyrir sauðfjárrækt fyrir árið 2015 eða 2016.
3. Upplýsingar um það hvort framleiðslan standist ákvæði landnýtingarþáttar gæðastýringarinnar árið 2015 eða 2016.



Hafsteinn Þór Hauksson
formaður



Sigurveig Jónsdóttir



Friðgeir Björnsson

Viðaukar 3-7.

Reglugerðir um gæðastýrða sauðfjárframleiðslu: 175/**2003**; 10/**2008**; 1160/**2013**; 536/**2015**;
511/**2018**.

REGLUGERÐ

um gæðastýrða sauðfjárframleiðslu.

I. KAFLI

Gæðastýrð sauðfjárframleiðsla, orðskýringar o.fl.

1. gr.

Gæðastýrð sauðfjárframleiðsla o.fl.

Sauðfjárframleiðendur sem uppfylla skilyrði um gæðastýrða sauðfjárframleiðslu eiga rétt til sérstakra álagsgreiðslna úr ríkissjóði á árunum 2004-2007. Álagsgreiðslur skulu greiddar af uppkaupaðlagi, sbr. 4. mgr. 38. gr. og af þeim fjármunum sem þinggreiðslur lækka um samkvæmt 1. mgr. 39. gr. laga nr. 99/1993 um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum með síðari breytingum.

Með gæðastýrðri sauðfjárframleiðslu er átt við framleiðslu sauðfjárafurða samkvæmt gæðakerfi Bændasamtaka Íslands sem landbúnaðarráðherra staðfestir. Gæðakerfið nær til eftirtalinna þátta: landnota, aðbúnaðar og umhverfis, sauðfjárskýrsluhalds, jarðræktar, fódunar, heilsufars og lyfjanotkunar. Gæðakerfið byggist á að skjalfesta framleiðsluáðferðir og framleiðsluáðstæður.

Framkvæmdanefnd búvörusamninga hefur yfirumsjón með gæðastýrðri sauðfjárframleiðslu en er heimilt að leita aðstoðar hjá öðrum aðilum varðandi tiltekna þætti gæðastýringarinnar.

2. gr.

Orðskýringar.

Í reglugerð þessari er merking hugtaka sem hér segir:

- Audnir*, eru ógrónar eða mjög lítið grónar landgerðir (2-20% þekja háplantna) sem mótast af mörgum ferlum jarðvegsrofs; t.d. urðir, melar, sandar, sendnir melar, hraun, sendin hraun, áreyrar o.fl.
- Álagsgreiðsla*, er tiltekin fjárhæð sem greiðist á gæðastýrða sauðfjárframleiðslu.
- Ástand beitilands*, er eiginleikar og samsetning gróðurs og jarðvegs í vistkerfi viðkomandi landsvæðis, í samanburði við það sem telja má eðlilegt miðað við náttúrulegar aðstæður og hóflega landnýtingu að mati Landgræðslu ríkisins.
- Beitaragnótt*, er lítið eða mjög hóflegt beitarálag miðað við flatarmál og framleiðni gróðurs.
- Beitarvergildi*, er hér vetrarfóðruð kind.
- Búfjäreflirlusmaður*, er starfsmaður sveitarfélags sem hefur eftirlit með ásetningi búfjár, aðbúnaði, fódrun og beit á láglandi.
- Einstaklingsmerking*, er merking á hverri kind með númeri en jafnframt skal vera unnt að rekja merkinguna til bú.
- Framleiðandi*, er hér hver sá, sem á eigin vegum framleiðir sauðfjárafurðir, hvort sem er einstaklingur, lögaðili, aðili að félagsbúi eða ríkisbú.
- Framleiðsluæining*, er bú með öllu því landi sem nýtt er til beitar og getur verið fleiri en ein jörð.
- Gróðureinkum*, er einkunn sem gefur til kynna ástand gróðurs.
- Gróðurflokkur*, er gróðursamfélag sem hefur sérstaka eiginleika með tilliti til gróðursamsetningar og beitar.

- Heimaland*, er eignarland, þar sem hlutaðeigandi framleiðandi, eigandi eða ábúandi fer einn með nýtingarrétt.
- Jarðvegsrof*, er losun og flutningur jarðvegsefna eða yfirborðsefna sem hamlar eða getur hamlað vexti gróðurs eða getur komið í veg fyrir að gróður nemi land í yfirborði jarðvegs.
- Landbótaáætlun*, er áætlun sem felur í sér hvaða aðgerðir verði ráðist í til að uppfylla skilyrði beitamyntingar.
- Sjálfhver landnýting*, miðar við að framleiðslugeta landsins sé nægileg og nýting innan þeirra marka að gróðurfar sé í jafnvægi eða framför að mati Landgræðslu ríkisins.
- Stýriþættir*, eru þættir sem gefa viðbótarupplýsingar um land og nýtingu þess og geta haft áhrif á niðurstöðu voltunar, svo sem vísitugundir beitarplantna, landgerð, hæð yfir sjávarmáli, halli lands, önnur landnýting o.fl.
- Upprekstrarheimaland*, er eignarland einnar eða fleiri jarða sem beitt eru sameiginlega.
- Úthagi*, er óræktað beitiland, heimalönd og afréttir.
- Vísitugundir*, eru plöntutegundir sem finnast í beitilandi og gefa til kynna þróun gróðurfars.

II. KAFLI

Umsóknir o.fl.

3. gr.

Umsóknir um að taka upp gæðastýrða sauðfjárframleiðslu.

Framleiðandi sem óskar eftir að taka upp gæðastýrða sauðfjárframleiðslu skal senda skriflega umsókn til búnaðarsambands á því svæði þar sem framleiðsla fer fram á eyðublöðum sem þar fást. Umsóknnum skal skila eigi síðar en 30. júní ef framleiðandi óskar eftir álagsgreiðslum fyrir næsta almanaksár. Ef umsókn er vegna endurnýjaðrar þátttöku, sbr. 20. gr. er umsóknarfrestur til 15. desember.

Eftirfarandi upplýsingar skulu koma fram í umsókn:

- Nafn, kennitala og lögheimili framleiðanda.
- Jörð eða jarðir sem framleiðandi nýttar.
- Beitiland viðkomandi framleiðanda sem hann hefur til afnota, þar með talið heimaland, upprekstrarheimaland og afréttir. Tilgreina skal eins og kostur er þær jarðir sem eiga land innan upprekstrarheimalands. Gera skal grein fyrir friðuðu landi í úthaga, svo sem skógræktargirðingum.
- Fjöldi vetrarfóðraðs sauðfjár, hrossa, nautgripa og geitfjár, sem framleiðandi beitir á úthaga, þar með talið gripir í hagagöngu. Einnig skal tilgreina beirtíma og fjölda búfjár framleiðanda í heimalandi, upprekstrarheimalandi og afrétti.
- Upplýsingar um aðra aðila sem nýta beitarland framleiðanda.

4. gr.

Meðferð umsókna.

Búnaðarsambönd fara yfir umsóknir og senda þær til framkvæmdanefndar búvörusamninga. Hún heldur skrá yfir umsækjendur og aðila sem fengið hafa staðfest að þeir uppfylli skilyrði um gæðastýrða sauðfjárframleiðslu. Búnaðarsambönd skulu einnig senda Landgræðslu ríkisins allar upplýsingar um umsöknum um beitamyntingu einstakra framleiðenda.

5. gr.

Undirbúningsnámskeið.

Framleiðendur sem sótt hafa um að taka upp gæðastýrða sauðfjárframleiðslu skulu sækja undirbúningsnámskeið sem framkvæmdanefnd búvörusamninga skipuleggur.

III. KAFLI

Framleiðsluferill, eftirlit o.fl.

6. gr.

Gæðahandbók.

Framleiðendur sem óska eftir að taka upp gæðastýrða sauðfjárframleiðslu skulu skrá í gæðahandbók upplýsingar um framleiðsluaðferðir sínar, aðstæður og önnur atriði samkvæmt ákvæðum þessarar reglugerðar. Skráning skal hefjast í síðasta lagi 1. janúar 2004 eða fyrsta dag þess árs sem framleiðandi tekur upp gæðastýrða sauðfjárframleiðslu.

Bændasamtök Íslands bera ábyrgð á útgáfu, viðhaldi og dreifingu gæðahandbókar. Í gæðahandbók skulu vera ítarlegar leiðbeiningar um hvaða upplýsingar eigi að skrá og hvernig það skuli gert. Við gerð gæðahandbókarinnar skal við það miðað að hún sé í flestu upplýsandi um aðstæður og aðferðir sem notaðar eru við framleiðsluna og að unnt sé að nota hana við ákvarðanatöku í rekstrinum og markaðssetningu á afurðunum.

7. gr.

Einstaklingsmerkingar og skýrsluhald.

Framleiðanda er skylt að einstaklingsmerkja allan fjárstofn sinn samkvæmt reglugerð sem ráðherra setur með heimild í 17. gr. laga nr. 103/2002 um búfjárhald og skrá hann í skýrsluhaldskerfi Bændasamtaka Íslands. Lokaskil á skýrsluhaldi hvers árs skulu vera eigi síðar en 1. mars árið eftir. Bændasamtök Íslands annast útgáfu, viðhald og dreifingu skýrsluhaldsgagna og leggja fram leiðbeiningar um notkun þeirra. Miðað skal við að unnt sé að rekja uppruna og afdrif allra gripa í hjörðinni á einfaldan og öruggan hátt.

Auk einstaklingsmerkingar skal allt sauðfé eymamerkt eiganda sínum samkvæmt 63. gr. laga nr. 6/1986 um afréttanátefni, fjallskil o.fl.

8. gr.

Húsakostur og aðbúnaður.

Framleiðanda er skylt að uppfylla almennar kröfur um húsaskjól og umhirðu fjárins í samræmi við ákvæði reglugerðar nr. 60/2000 um eftirlit með aðbúnaði og heilbrigði sauðfjár og geitfjár og eftirlit með framleiðslu kjöts og annarra afurða þeirra.

9. gr.

Lyfjanotkun og vanhöld.

Framleiðandi skal skrá í gæðahandbók öll lyfjakaup fyrir sauðfjərbúíð og sömuleiðis hvaða lyf eru notuð, í hve miklu magni og hve oft eða lengi. Þá skal skrá dagsetningar þegar einstakir gripir veikjast eða slasast svo og sjúkdómsgreiningu. Öll vanhöld skulu skráð og þess skal gætt að allar sjúkdóma- og lyfjaskráningar séu rekjanlegar til einstakra gripa í hjörðinni.

10. gr.

Áburðarmotkun.

Framleiðandi skal skrá í gæðahandbók alla áburðarmotkun á búinu, bæði tilbúinn áburð og búfjáraburð. M.a. skal tilgreina áburðartíma, áburðartegund og áborið magn, eftir einstökum spildum. Um áburðarmotkun fer að öðru leyti eftir almennum reglum um mengunarmör og umhverfisvernd, sbr. ákvæði laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarmör með síðari breytingum.

11. gr.

Fóður og fóðrun.

Skrá skal í gæðahandbók alla fóðuröflun og fóðurnotkun á búinu, hvort sem um gróffóður eða kjarnfóður er að ræða. Leitast skal við að haga skráningu þannig að auðveldi megi gerð fóðurráttana eftir fóðrunartímabilum.

Um mat á fóðurnagni, fóðurgæðum og fóðurbörfum fer eftir ákvæðum reglugerðar nr. 743/2002 um búfjäreftirlit o.fl.

12. gr.

Eftirlit.

Búfjäreftirlitsmenn annast árlegt eftirlit með skráningum í gæðahandbók samkvæmt reglugerð þessari. Uppfylli einstakir framleiðendur ekki þau skilyrði um gæðastýringu sem búfjäreftirlitsmenn hafa eftirlit með skal veittur að hámarki fjögurra vikna frestur til úrbóta ef ætla má að þeir geti bætt úr annmörkunum og uppfylli eftir þann tíma skilyrði um gæðastýrða sauðfjárframleiðslu. Frestur til úrbóta skal þó ekki veittur ef um vísitandi ranga skráningu eða upplýsingagjöf er að ræða.

Bændasamtök Íslands skulu tilkynna framkvæmdanefnd búvörusamninga fyrir 1. júlí ár hvert hvaða framleiðendur hafa ekki staðist eftirlit með skráningum í gæðahandbók og lög- bundið búfjäreftirlit eða hafa ekki skilað fullnægjandi sauðfjárskýrslum.

Landbúnaðarráðherra er heimilt að fela aðilum sem hlotið hafa faggildingu samkvæmt lögum nr. 100/1992 um vog, mál og faggildingu að annast framkvæmd eftirlitsþátta með gæðastýrðri sauðfjárframleiðslu.

13. gr.

Landnýting.

Framleiðendur skulu hafa aðgang að nægu nýtanlegu beitilandi fyrir búfé sitt. Landnýting skal vera sjálfbær þannig að framleiðslugeta landsins sé nægileg og nýting innan þeirra marka að gróðurfar sé í jafnvægi eða framför að mati Landgræðslu ríkisins.

Landnýtingarþáttur gæðakerfisins tekur til alls lands sem viðkomandi framleiðandi á og/eða nýtir til beitar; heimalands, upprekstrarheimalands og afréttar. Skrá skal í gæðahandbók ítarlegar upplýsingar um fyrirkomulag beitar.

Landgræðsla ríkisins leggur mat á land framleiðenda sem óska eftir að taka upp gæðastýrða sauðfjárframleiðslu og staðfestir með tilkynningu til framleiðenda og framkvæmdanefndar búvörusamninga hvort framleiðendur uppfylli skilyrði um beitarnýtingu. Matið skal byggjast á stærð gróðurlendis og gerð þess, gróðurfari og framleiðni ásamt fyrirbyggjandi gögnum um nýtingu og ástand, t.d. vegna rofs, uppblásturs o.fl., sbr. og l. viðauka með reglugerð þessari.

Rísi ágreiningur um rétt umsækjanda til nýtingar á landi skal umsækjandi sýna Landgræðslu ríkisins fram á að hann hafi rétt til að nýta landið.

Landgræðsla ríkisins skal senda staðfestingu á að framleiðandi uppfylli skilyrði um beitarnýtingu til Bændasamtaka Íslands.

Telji Landgræðsla ríkisins að framleiðandi uppfylli ekki skilyrði um beitarnýtingu skal hún greina honum frá ástæðum þess og jafnframt kynna honum þau úrræði sem hann hefur með því að semja tímasetta landbótaáætlun, sbr. 14. gr. reglugerðar þessarar. Sama gildir ef Landgræðsla ríkisins telur ástæðu til að afturkalla staðfestingu sem þegar hefur verið gefin út vegna þess að nýting hefur breyst eða ef í ljós kemur að nýting er umfram þol landsins.

14. gr.

Landbótaáætlanir.

Framleiðandi sem ekki uppfyllir skilyrði um beitarnýtingu samkvæmt 13. gr. getur óskað eftir að unnin verði tímasett landbótaáætlun þar sem úrbóta er þörf og getur hún tekið til allt að 10 ára. Landgræðsla ríkisins staðfestir hvort landbótaáætlun stenst viðmiðunarkröfur. Landbótaáætlun er því aðeins gild að hún hljóti staðfestingu Landgræðslu ríkisins.

Ef vinna þarf landbótaáætlun til þess að uppfylla skilyrði um landnýtingu gilda eftirfarandi reglur:

- Framleiðandi skal vinna, eða láta vinna, landbótaáætlun fyrir eigið heimaland.
- Landbótaáætlun fyrir upprekstrarheimaland skal unnin af hlutaðeigandi framleiðanda og landeigendum.
- Landbótaáætlun fyrir afrétti skal unnin í samstarfi viðkomandi bænda, Landgræðslu ríkisins, sveitarstjórnar, fjallskilastjórnar og búnaðarsambands.

Landgræðsla ríkisins hefur eftirlit með að landbótaáætlun eða landnýtingaráætlun sé fylgt.

Framleiðandi sem ekki uppfyllir skilyrði um landnýtingu og hefur ekki fengið staðfestingu Landgræðslu ríkisins á landbótaáætlun eða landnýtingaráætlun innan fimm mánaða frá því að Landgræðsla ríkisins gerði skriflegar athugasemdir við landnýtingu til framleiðanda uppfyllir ekki skilyrði um gæðastýrða sauðfjárframleiðslu. Sama gildir ef framleiðandi fylgir ekki áður staðfestri landbótaáætlun eða landnýtingaráætlun. Landgræðsla ríkisins skal senda skriflega tilkynningu um það til framkvæmdanefndar búvörusamninga og framleiðanda. Berist tilkynning síðar en 15. febrúar leiðir hún þó ekki til þess að álagsgreiðslur vegna gæðastýringar falli niður það almanaksár.

IV. KAFLI

Staðfesting og tilkynningar.

15. gr.

Staðfesting og tilkynningar.

Framkvæmdanefnd búvörusamninga tilkynnir umsækjanda hvort hann uppfyllir skilyrði um gæðastýrða sauðfjárframleiðslu fyrir 31. júlí ár hvert. Skal framkvæmdanefndin byggja tilkynningu sína á staðfestingu Bændasamtaka Íslands um búfjárefirlit, sauðfjárskýrslun og skráningum í gæðahandbók, sbr. 7.-12. gr. reglugerðar þessarar, svo og á staðfestingu Landgræðslu ríkisins varðandi beitarnýtingu, sbr. 13.-14. gr. reglugerðar þessarar.

Framleiðandi heldur staðfestingu á að framleiðsla hans sé gæðastýrð sauðfjárframleiðsla á milli ára, án umsóknar, svo lengi sem hann uppfyllir skilyrði um gæðastýrða framleiðslu og óskar ekki sjálfur eftir að staðfestingin verði felld niður.

V. KAFLI

Álagsgreiðslur.

16. gr.

Fjárhæð álagsgreiðslna.

Álagsgreiðslur fyrir gæðastýrða sauðfjárframleiðslu geta að hámarki numið 100 kr. á hvert kg dilkakjöts miðað við verðlag 1. mars 2000. Hámarksfjárhæð álagsgreiðslna breytist eftir það í samræmi við breytingar á vísitölu neysluverðs.

17. gr.

Réttihafur álagsgreiðslna.

Framleiðendur sem hljóta staðfestingu framkvæmdanefndar búvörusamninga á að þeir uppfylli skilyrði um gæðastýrða sauðfjárframleiðslu, sbr. 15. gr. fá greiddar álagsgreiðslur úr ríkissjóði á árunum 2004-2007, sbr. 1. gr.

Bændasamtök Íslands halda skrá yfir réttihafa álagsgreiðslna. Á hverju lögbyli skal aðeins einn framleiðandi vera skráður réttihafi. Þó er heimilt þegar um fleiri sjálfstæða rekstraraðila er að ræða sem standa að búinu, að skrá þá sérstaklega. Sjálfstæður rekstraraðili telst sá einn sem hefur sjálfstætt virðisaukaskattsuppgjör.

Bændasamtök Íslands annast uppgjör álagsgreiðslna til réttihafa.

18. gr.

Gjald dagar álagsgreiðslna.

Álagsgreiðslur greiðast eigi síðar en 25. nóvember og 20. desember ár hvert. 95% af álagsgreiðslum vegna framleiðslu í mánuðunum janúar til október skulu greiðast eigi síðar en 25. nóvember og 95% af álagsgreiðslum vegna framleiðslu í nóvember skulu greiðast eigi síðar en 20. desember. Lokauppgjör skal fara fram eigi síðar en 10. febrúar ár hvert.

19. gr.

Greiðslustaður álagsgreiðslna.

Réttihafar álagsgreiðslna skulu láta Bændasamtökum Íslands í té upplýsingar um sérstakan reikning í banka eða öðrum viðskiptastofnunum, sem greiðslur skulu lagðar inn á.

20. gr.

Niðurfelling álagsgreiðslna.

Réttur til álagsgreiðslna fellur því aðeins niður að framleiðandi uppfylli ekki lengur skilyrði um gæðastýrða sauðfjárframleiðslu. Skal framkvæmdanefnd búvörusamninga tilkynna framleiðanda eigi síðar en 31. júlí ár hvert ef réttur hans fellur niður það almanaksár. Missi framleiðandi rétt til álagsgreiðslna getur hann fyrst öðlast slíkan rétt á næsta almanaksári, eftir endurnýjun umsóknar.

VI. KAFLI

Kæruheimild.

21. gr.

Kæru til úrskurðarnefndar.

Landbúnaðarráðherra skipar úrskurðarnefnd til tveggja ára í senn til að leysa úr ágreiningu um hvort einstakir framleiðendur uppfylla skilyrði um gæðastýrða sauðfjárframleiðslu. Í nefndinni eiga sæti þrjú menn, einn skipaður án tilnefningar og skal hann vera formaður nefndarinnar, einn samkvæmt tilnefningu Rannsóknastofnunar landbúnaðarins og einn sam-

kvæmt tilnefningu Landbúnaðarháskólans á Hvanneyri. Varamenn skulu skipaðir með sama hætti.

Úrskurðarnefnd skal afgreiða mál eins fljótt og unnt er. Hafi nefndin ekki úrskurðað í ágreiningsmáli fyrir 15. október ár hvert heldur framleiðandi rétti til álagsgreiðslna það árið. Kostnaður af störfum nefndarinnar greiðist úr ríkissjóði.

VII. KAFLI
Viðurlög og gildistaka.
22. gr.
Viðurlög.

Brot gegn reglugerð þessari varða viðurlögum samkvæmt lögum nr. 99/1993 um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum, með síðari breytingum. Með mál út af brotum skal farið sem opinber mál.

23. gr.
Gildistaka.

Reglugerð þessi er sett samkvæmt heimild í lögum nr. 99/1993 um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum, með síðari breytingum, óðlast þegar gildi og gildir til og með 31. desember 2007.

Landbúnaðarráðuneytinu, 7. mars 2003.

Guðni Ágústsson.

Sigríður Nordmann.

I. VIÐAUKI

Viðmiðunarreglur um mat á ástandi lands og landnýtingu.

Meginviðmiðun við ákvörðun um nýtingu heimalanda og afrétta er að nýtingin sé sjálfbær þannig að framleiðslugeta landsins sé nægileg og nýting innan þeirra marka að gróðurfar sé í jafnvægi eða framför. Matsreglur byggjast einkum á mati á stærð gróðurlendis og gerð þess, gróðurfari og framleiðni ásamt fyrirbyggjandi gögnum um nýtingu og ástand, t.d. vegna jarðvegsrofs, uppblásturs o.fl. Nýtanlegt beitoland skal vera í viðunandi ástandi með tilliti til framangreindra matsþátta. Miðað skal við að auðnir og rofsvæði verði ekki nýtt til beitar og að gerðar verði tímasettar framkvæmda- og fjárhagsáætlanir um úrbætur eftir því sem við á.

Staðfesting á landnotum miðar við ástand landsins þegar matið fer fram, en stýriþættir, t.d. vísitægundir, þróun gróðurfars og önnur landnýting, eru einnig hafðir til hliðsjónar.

1. tafla. Kvarði fyrir ástand lands. Miðað við jarðvegsrof, gróðurflokka og ástands-flokka.

Einkunn, ástand	Jarðvegsrof	Ástand gróðurs – lýsing
A Agætt – Gott	Ekkert rof Lítið rof	Agætt – heil, oftast uppskerumikil þekja Gott – heil gróðurþekja, lítið um rofdíla. Mikilið af göðum beirtartegundum í sverði.
B Viðunandi	Lítið eða nokkurt rof	Talsvert af göðum beitarplöntum í sverði. Lítið um rofdíla í þekju.

Einkunn, ástand	Jarðvegsrof	Ástand gróðurs – lýsing
C Rýrt	Nokkurt rof	Lítið um göðar beirtartegundir eða lélegar beirtartegundir eða beitarfælnar plöntur ráðandi. Eða allmikið um rofdíla.
D Slæmt	Talsvert rof	Öfnýtt land eða mikið um rofdíla í gróðurþekju. Rofsvæði og auðnir.
E Mjög slæmt	Mikið rof Mjög mikið rof	Ekki beitarhæft. Mjög rýrt gróðurfar, lélegar beitarplöntur eða beitarfælnar plöntur ríkjandi, og jafnmikið rof og skv. D eða meira í sverði. Landryrnun ráðandi ferli. Sandauðnir og mellönd.

Heimaland.

Eftirfarandi reglur gilda um ástand heimalanda:

Land er flokkað í 10 gróðurflokka. Þeir eru ræktað land, kjarr- og skóglendi, graslendi, votlendi, hálfdeigja, ríkt mólendi, rýrt mólendi, mosavaxið land, hálfgróið land og lítt gróið land. Hver þessara flokka fær gróðureinkunn sem þó getur breyst við nánari skoðun á landinu, sbr. 2. töflu. Hlutfall lands með hverja einkunn er síðan reiknað út fyrir hverja framleiðslueiningu. Land sem ekki er nýtt til beitar er undanskilið í útreikningum.

2. tafla. Einkunnir fyrir gróðurflokka.

Gróðurflokkur	Gróðureinkunn				
	A	B	C	D	E
Votlendi	X	-	-	0	0
Hálfdeigja	X	-	-	-	0
Kjarrgróður og skóglendi	X	-	-	-	0
Ræktað land	X	-	-	0	0
Graslendi / blómendi	-	X	-	-	-
Ríkt mólendi	-	X	-	-	0
Rýrt mólendi	-	-	X	-	-
Mosavaxið land	0	-	X	-	-
Hálfgróið land	0	-	-	X	-
Lítið gróið land, auðnir	0	0	-	-	X

X: gefið gildi fyrir nánari skoðun skv. gögnum um stærð gróðurlendis og gerð þess, gróðurfar og framleiðni.

- : möguleg einkunn

0: ólíkleg einkunn

Upprekstrarheimaland.

Til að nýting upprekstrarheimalands fái staðfestingu Landgræðslu ríkisins þarf að vera sátt meðal allra eigenda viðkomandi landsvæðis um nýtinguna og er gengið út frá því að svo sé nema skriflegar athugasemdir hafi verið gerðar. Hver sá sem á hagsmunna að gæta getur gert athugasemdir við nýtinguna og skulu þá eigendur landsins ná samkomulagi um nýtingu þess. Athugasemdum skal komið skriflega á framfæri við Landgræðslu ríkisins, sem tilkynnir framkvæmdanefnd búvörusamninga um stöðu mála.

Staðfesta má nýtingu upprekstrarheimalanda samliggjandi jarða í heild, enda sé nýtingin ágreiningslaus.

Til að nýting heimalands og upprekstrarheimalands fái staðfestingu án frekari skoðunar þarf það að lenda ofan viðmiðunarmarka miðað við fyrirbyggjandi gögn um stærð gróðurlendis og gerð þess, gróðurfar og framleiðni. Viðmiðunarmörk byggjast annars vegar á ástandi lands m.t.t. ástandseinkunnar og hins vegar beitargnótt, sem er lítið eða hóflegt beitarálag á viðkomandi landi miðað við flatarmál gróðurlokka (3. tafla). Beitarþungi er fundinn út frá bústofnsupplýsingum, m.a. fyrir sauðfé, hross og nautgripi, sem ganga í úthaga. Einnig er stuðst við önnur fyrirbyggjandi gögn um ástand og nýtingu landsins. Sé landið undir viðmiðunarmörkum þarf að skoða það frekar m.t.t. stýriþátta og hugsanlegra landbóta.

3. tafla. Viðmiðunarmörk fyrir beitargnótt, heimalönd neðan 400 m.

	Beitargnótt Ha/beitar ærgildi
Graslendi/blómlendi, hálfdeigja, ræktað land (endurvöxtur)	2,5
Kjarrgróður og skóglendi, ríkt mólendi, votlendi	4,0
Rýrt mólendi	8,0
Mosi, hálfgróð, lítið gróð land	∞

Þar sem beitarþungi á beitilandi framleiðanda er umtalsvert meiri en beitargnótt þarf að skoða land frekar óháð ástandi sem reiknað er af kortum (2. tafla). Þar sem beitarþungi er minni en beitargnótt þarf ekki að skoða land frekar nema þar sem lokaeinkunn E (mjög slæmt ástand) er >5% af beitilandi eða niðurstöður gróðurefirlits gefa visbendingu um að skoðunar sé þörf.

4. tafla. Viðmiðunarmörk fyrir ástand heimalanda og upprekstrarheimalanda.

	Lokaeinkunn E Rof og ástand gróðurs	D+E Rof og ástand gróðurs	Lítið gróð land, auðnir
Staðfest með eða án skoðunar	<5%	<33%	<10%
Frekari skoðun – landbóta þörf eða staðfesting án skilyrða	5-15% hámark 40 ha	33-66% hámark 280 ha	10-20% hámark 80 ha
Landbótaáætlun nauðsynleg	>15%	>66%	>20%

Ávallt verður að skoða land frekar þar sem lokaeinkunn E er >5%.

Afréttir.

Ástand afréttar er metið með hliðsjón af útbreiðslu og ástandi gróðurs, jarðvegsrofi og hlutfalli auðna. Þar sem ástand beitilands á afrétti telst neðan ásættanlegra viðmiðunarmarka skal liggja fyrir áætlun um landbætur.

Afréttir sem þurfa frekari skoðunar við skulu skoðaðir af Landgræðslu ríkisins og nýtingaraðilum m.t.t. nauðsynlegra úrbóta. Þá skal gætt að stýriþáttum s.s. vísitögundum beitarplantna, hæð yfir sjávarmáli, halla lands, annarri landnýtingu o.fl. sem getur haft áhrif á niðurstöðu. Þar sem þörf er á úrbótum verður að gera landbótaáætlun og vinna eftir henni. Slík áætlun skal unnin í samstarfi Landgræðslu ríkisins, viðkomandi bænda, sveitarstjórnar, fjallskilastjórnar og búnaðarsambands.

5. tafla. Viðmiðunarmörk fyrir ástand beitilands á afréttum.

	Lokaeinkunn E Rof og ástand gróðurs	Lokaeinkunn D+E Rof og ástand gróðurs	Auðnir
Staðfesting með eða án skoðunar	<5%	<50%	<33%
Frekari skoðun – landbóta þörf eða staðfesting án skilyrða	5-15%	50-66%	33-75%
Landbótaáætlun nauðsynleg eða friðun í lok aðlögunartíma (afréttur ekki hæfur til sauðfjárbætur).	>15%	>66%	>75%

Landbætur geta falist í t.d.:

- fækkun fjár,
- breyttum beirtartíma,
- uppgæðslu,
- smöln á viðkvæmum svæðum utan hefðbundins smölnartíma,
- friðun viðkvæmra svæða,
- afmörkun gróins beitilands,
- markvissri förgun fjár sem gengur á óbeitarhæfum svæðum,
- friðun afréttar í lok aðlögunartíma.

Sveitarstjórn og/eða fjallskiladeild getur sett reglur í samræmi við lög nr. 6/1986 um afréttamálafni, fjallskil o.fl. með síðari breytingum, til að tryggja staðfestingu landnýtingar á viðkomandi afrétti. Sama mat á afrétti gildir fyrir alla þá sem nýta hann. Heimilt er að beita ákvæðum um ítölu sbr. lög nr. 6/1986 um afréttamálafni, fjallskil o.fl. með síðari breytingum.

Þar sem úrbætur felast í fækkun fjár á afrétti leggur Landgræðsla ríkisins til að stuðst verði við útreiknaða beitargnótt heimalanda til að áætla hlutdeild hvers framleiðanda í fækkuninni. Ef ekki taka allir notendur þátt í fækkunaraðgerðum þarf heildarfjöldi að lokinni fækkun að vera innan 15% fráviks frá útreiknaðri beitargnótt afréttarins.

Nýting afréttar sem einkennast fyrst og fremst af auðnum og/eða rofsvæðum, sbr. 5. tölflu, getur fengið tímabundna staðfestingu til 10 ára, ef þar er unnið samkvæmt tímasettri áætlun um friðun afréttar á meðan annarra úrlausna er leitað, svo sem að skapa beit á öðrum stöðum, t.d. með uppgæðslu í heimalöndum.

Þar sem eru samfelld nýtanleg gróðurlendi á lítt grónum eða illa förnum afrétti geta landbætur falist í afmörkun þessara beitarhæfu svæða sé slíkt talið framkvæmanlegt að mati nýtingaraðila og Landgræðslu ríkisins. Fyrir slík svæði er fundin beitargnótt og áætlaður sá fjöldi búfænaðar sem þar gæti gengið í tiltekinn tíma.

REGLUGERÐ

um gæðastýrða sauðfjárframleiðslu.

1. gr.

Gæðastýrð sauðfjárframleiðsla.

Með gæðastýrðri sauðfjárframleiðslu er átt við framleiðslu sauðfjárafurða samkvæmt kröfum sem settar eru fram í þessari reglugerð um aðbúnað og umhverfi, sauðfjárskýrsluhald, jarðrækt, fæðun, heilsufar, lyfjanoftun, afurðir, landnýtingu og skyld atriði.

Sauðfjárframleiðendur sem uppfylla skilyrði um gæðastýrða sauðfjárframleiðslu á tímabilinu frá 1. janúar 2008 til 31. desember 2013 eiga rétt til sérstakra álagsgreiðslna úr ríkissjóði til samræmis við samning um starfsskilyrði sauðfjárræktar frá 25. janúar 2007.

I. KAFLI

Yfirstjórn og orðskýringar.

2. gr.

Stjórnvísla.

Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra hefur yfirstjórn mála samkvæmt þessari reglugerð. Matvælastofnun fer með framkvæmd gæðastýrðrar sauðfjárframleiðslu.

Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra er heimilt að gera samninga við eftirlitsaðila (ríkisstofnanir og/eda einkaaðila) um eftirlit og úttekt á landi sem nýtt er við gæðastýrða sauðfjárframleiðslu. Matvælastofnun er heimilt að annast öll þau verkefni sem lögð eru til þessa eftirlitsaðila.

3. gr.

Orðskýringar.

Merking hugtaka er sem hér segir:

- Audmir og rofsvæði:* Ögrónar eða mjög lítið grónar landgerðir (2-20% þekja háplantna) sem mótast af mörgum ferlum jarðvegsrofs; t.d. urðir, melar, sandar, sendnir melar, hraun, sendin hraun, áreyrar o.fl.
- Álagsgreiðsla:* Tiltekin fjárhæð sem greiðist á gæðastýrða sauðfjárframleiðslu.
- Ástand beitilands:* Eiginleikar og samsetning gróðurs og jarðvegs í vistkerfi viðkomandi landsvæðis, í samanburði við það sem telja má eðlilegt miðað við náttúrulegar aðstæður og hóflega landnýtingu að mati eftirlitsaðila skv. 2. gr.
- Sjálfbær landnýting:* Nýting sem hvorki leiðir til lakara ástands jarðvegs og gróðurs né kemur í veg fyrir bata lands í slæmu ástandi m.t.t. jarðvegs og gróðurs.
- Búfjárefirlitsmaður:* Starfsmaður sveitarfélags sem hefur eftirlit með ásetningi búfjár, aðbúnaði, fæðun og beit á láglandi skv. lögum um búfjárhald og reglugerð um búfjárefirlit.
- Búsnúmer:* Landnúmer skv. fasteignamati auk númers rekstrareiningar innan býlis.
- Framleiðandi:* Hver sá sem á eigin vegum framleiðir sauðfjárafurðir, hvort sem er einstaklingur, lögaðili, aðili að félagsbúi eða ríkisbúi.
- Framleiðsluár:* Almanaksár.
- Gróðureinkunn:* Einkunn sem gefur til kynna ástand gróðurs.
- Gróðurflokkur:* Gróðursamfélag sem hefur sérstaka eiginleika með tilliti til gróður- samsetningar og beitar.

- Gæðahandbók:* Handbók sem er ætlað að skjalfesta framleiðsluaðferðir og framleiðsluaðstæður á sauðfjárbúum til hagnýtingar við ákvarðanatöku í rekstri og markaðssetningu afurða. Bændasamtök Íslands annast útgáfu, endurskoðun og dreifingu hennar.
- Heimaland:* Land sem hlutaðeigandi framleiðandi, eigandi eða ábúandi, fer einn með nýtingarrétt að.
- Jarðvegsrof:* Losun og flutningur jarðvegsfegna eða yfirborðsfnna sem hamlar eða getur hamlað vexti gróðurs eða getur komið í veg fyrir að gróður nemi land í yfirborði jarðvegs.
- Landbótaáætlun:* Tímasett aðgerðaáætlun um úrbætur á ástandi lands og/eda landnýtingu, sbr. 14.-15. gr.
- Landnýting:* Nýting lands til beitar.
- Stýriþettir:* Þettir sem gefa viðbótarupplýsingar um land og nýtingu þess og geta haft áhrif á niðurstöðu vottunar, svo sem vísitengdir, landgerð, hæð yfir sjávarmáli, halli lands, önnur landnýting o.fl.
- Uppreksrarheimaland:* Eignarland sem nýtt er sameiginlega af einum eða fleiri aðilum og afmarkast af landfræðilegum aðstæðum og/eda girðingum.

II. KAFLI

Umsóknir og skráningar.

4. gr.

Umsókn.

Framleiðandi sá sem óskar eftir að taka upp gæðastýrða sauðfjárframleiðslu á búi sínu skal senda skriflega umsókn til Matvælastofnunar á eyðublaðum sem stofnunin skal láta í té eftir beiðni. Umsóknnum skal skila eigi síðar en 20. nóvember ef framleiðandi óskar eftir álagsgreiðslum fyrir næsta almanaksár.

Eftirfarandi upplýsingar skulu koma fram í umsókn:

- Nafn, kennitala og lögheimili framleiðanda, auk virðisaukaskattsnúmers.
- Jarðir, uppreksrarheimalönd og afrettir sem framleiðandi nýtir til beitar. Greina skal frá fjölda vetrarfóðraðs búfjár og beirtíma í heimalandi, uppreksrarheimalandi og afretti.
- Búsnúmer á því búi sem sótt er um gæðastýringu á.
- Greiðsluupplýsingar vegna álagsgreiðslna.

5. gr.

Skráningar.

Matvælastofnun heldur skrá yfir unsækjendur og þá sem uppfyllt hafa skilyrði um gæðastýrða sauðfjárframleiðslu.

Matvælastofnun lætur Bændasamtökum Íslands í té fyrir 10. desember hvers árs lista yfir þá framleiðendur sem eru í gæðastýrðri sauðfjárframleiðslu eða hafa sótt um inngöngu, Bændasamtökin sjá um að koma gæðahandbók til framleiðenda fyrir árslok.

Tilkynna skal Matvælastofnun um breytingar á því hvaða framleiðandi stendur fyrir búi sem er í gæðastýrðri sauðfjárframleiðslu. Við slík framleiðandaskipti að búi heldur nýr framleiðandi rétti fráfarandi framleiðanda til álagsgreiðslna að uppfylltum öðrum skilyrðum. Honum er engu að síður skylt að sækja námskeið skv. 11. gr. í næsta skipti sem það er haldið.

Ósk um að hætta í gæðastýrðri sauðfjárframleiðslu skal beint til Matvælastofnunar.

III. KAFLI Skyldur framleiðanda við framleiðslu.

6. gr.

Gæðahandbók.

Í gæðahandbók skal skrá eftirgreindar upplýsingar um framleiðsluáðferðir og aðstæður á sauðfjárbúi:

- Áburðarnotkun. Um áburðarnotkun fer eftir almennum reglum um mengunarvarnir og umhverfisvernd, sbr. ákvæði laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir með síðari breytingum og reglugerð, nr. 820/2007 um meðferð og nýtingu á slátur- og dýraleifum.
- Gróffóðuröflun og fóðrun á búinu. Um mat á fóðurmagni, fóðurgæðum og fóðurþörfum fer eftir ákvæðum reglugerðar nr. 743/2002 um búfjárefirlit o.fl.
- Landnýtingu. Um landnýtingu fer skv. IV. kafla reglugerðarinnar.
- Lyfjakaup og lyfjanot. Í hversu miklu magni, hversu oft og lengi. Vanhöld sauðfjár, þ.m.t. veikindi og slysfarir. Greina skal sjúkdóma eftir kosti. Sjúkdóma- og lyfjaskráningar skulu vera rekjanlegar til einstakra gripa í hjörðinni. Skrá skal garna veiki-bólusetningu.

Loks skal skrá í gæðahandbók aðrar upplýsingar sem tilgreindar eru í leiðbeiningum um skráningu. Skráning skal hefjast eigi síðar en í upphafi þess árs sem framleiðandi tekur upp gæðastýrða sauðfjárframleiðslu.

7. gr.

Aðbúnaður og meðferð.

Sauðfé skal njóta fullnægjandi aðbúnaðar, meðferðar og fóðrunar. Uppfylla skal kröfur um hútaskjól, aðbúnað, og umhírðu sauðfjár til samræmis við reglugerð nr. 60/2000 um eftirlit með aðbúnaði og heilbrigði sauðfjár og geitfjár og eftirlit með framleiðslu kjöts og annarra afurða þeirra.

8. gr.

Merkingar búfjár.

Fjárstofn skal merktur samkvæmt reglugerð um merkingar búfjár nr. 289/2005. Einnig skal fé eyrnamarkað sbr. 63. gr. laga nr. 6/1986 um afréttamálefni, fjallskil o.fl.

9. gr.

Skýrsluhald.

Fjárstofn skal skráður í skýrsluhaldskerfi Bændasamtaka Íslands. Sauðfjárskýrslum hvers árs skal skilað eigi síðar en 1. febrúar næsta árs. Framleiðendur sem eru að hefja þátttöku í gæðastýrðri sauðfjárframleiðslu en hafa til þess tíma ekki verið í skýrsluhaldi skulu senda vorupplýsingar úr sauðfjárskýrsluhaldi til Bændasamtaka Íslands eigi síðar en 20. júní.

Bændasamtökin annast útgáfu, viðhald og dreifingu skýrsluhaldsgagna og leggja fram leiðbeiningar um notkun þeirra. Miðað skal við að unnt sé að rekja uppruna og afdrif allra gripa í hjörðinni á einfaldan og öruggan hátt.

10. gr.

Bólusetning gegn garnaveiki.

Uppfylla skal skyldur til bólusetningar skv. reglugerð um bólusetningu sauðfjár og geitfjár til varnar garnaveiki nr. 933/2007.

11. gr.

Undirbúningsnámskeið.

Framleiðendur sem sótt hafa um að taka upp gæðastýrða sauðfjárframleiðslu skulu sækja sérstakt undirbúningsnámskeið.

IV. KAFLI

Landnýting framleiðanda.

12. gr.

Meginreglur um landnýtingu.

Landnýting framleiðanda skal vera sjálfbær á öllu því landi sem hann nýtir samkvæmt þeim kröfum sem settar eru fram í viðmiðunareglum í viðauka I við þessa reglugerð um mat á ástandi lands og landnýtingu.

Framleiðandi skal ekki nýta auðnir og rofsvæði nema þá aðeins að í gildi sé landbóta-áætlun, sem hefur það að markmiði að koma í veg fyrir beit á slíkum svæðum og/eða að þau verði gerð beitarhæf með landbótum sbr. viðmiðunareglur í viðauka I.

Framleiðendur sem ekki uppfylla skilyrði um landnýtingu skv. IV. kafla uppfylla ekki skilyrði um gæðastýrða sauðfjárframleiðslu. Hver sá framleiðandi sem gengur gegn landbóta-áætlun sem hann hefur skuldbundið sig til að hlíta uppfyllir ekki skilyrði um gæðastýrða sauðfjárframleiðslu.

13. gr.

Mat á landnýtingu.

Eftirlitsaðili skv. 2. gr. skal leggja mat á land framleiðenda sem óska eftir að taka upp gæðastýrða sauðfjárframleiðslu og tilkynna Matvælastofnun um niðurstöður sínar.

Matvælastofnun skal tilkynna framleiðendum ef þeir uppfylla ekki skilyrði 1. og 2. mgr. 12. gr. og gefa þeim allt að þriggja mánaða frest til að setja sér landbótaáætlun skv. 14. og 15. gr. Framlengja má þennan frest um allt að tvo mánuði.

14. gr.

Landbótaáætlun fyrir heimaland.

Framleiðandi getur gert landbótaáætlun fyrir heimaland sitt til allt að 10 ára. Eftirlitsaðili skv. 2. gr. skal votta að landbótaáætlun stuðli að þeim markmiðum sem fram koma í 1. og 2. mgr. 12. gr. og viðauka I. Landbótaáætlanir skulu settar upp með hlidsjón af viðauka II við þessa reglugerð.

15. gr.

Landbótaáætlun fyrir upprekstrarheimalönd og afrétti.

Landbótaáætlun framleiðenda fyrir upprekstrarheimalönd og afrétti til allt að 10 ára skal unnin í samráði allra framleiðenda sem nýta landið og æskja þess að óðlast staðfestingu á gæðastýrðri sauðfjárframleiðslu. Við gerð landbótaáætlunar skulu framleiðendur eftir því sem við á hafa samráð við landeigendur, sveitarfélög og stjórnir fjallskiladeilda.

Framleiðendur skulu við gerð landbótaáætlunar fyrir afrétti leita atbeina viðkomandi fjallskiladeilda og umsagnar gróðurverndarnefndar og Landgræðslu ríkisins skv. 16. gr. laga nr. 6/1986 um afréttamálefni, fjallskil o.fl. Einnig skal lita til 12. gr. sömu laga sé talin þörf sambærilegra ráðstafana fyrir upprekstrarheimalönd.

Eftirlitsaðili skv. 2. gr. skal votta að landbótaáætlun stuðli að þeim markmiðum sem fram koma í 2. mgr. 13. gr. og viðauka I. Landbótaáætlanir skulu settar upp með hlidsjón af viðauka II við þessa reglugerð.

16. gr.

Eftirlit og ágreiningsatriði.

Matvælastofnun hefur eftirlit með hvort landbótaáætlun sé fylgt.

Matvælastofnun og eftirlitsaðilar geta krafð framleiðanda um gögn til sönnunar á heimildum hans til nýtingar þess lands sem hann tilgreinir í umsókn sinni um gæðastýrða sauðfjárframleiðslu.

Leiði eftirlit í ljós að landnýting framleiðanda hafi breyst svo hún uppfylli ekki lengur skilyrði 1. mgr. 12. gr. skal eftirlitsaðili skv. 2. gr. tilkynna það Matvælastofnun sem skal greina framleiðanda frá ástæðum þess og gefa honum nægan frest til að semja landbótaáætlun.

V. KAFLI

Eftirlit og ákvarðanir.

17. gr.

Búfjareftirlit.

Búfjareftirlitsmenn annast árlegt eftirlit með þeim skyldum framleiðenda sem tilgreindar eru í 6. – 8. gr. þessarar reglugerðar.

Uppfylli framleiðandi ekki þau skilyrði gæðastýringar sem búfjareftirlitsmaður hefur eftirlit með við vorkoðun skal búfjareftirlitsmaður veita að hámarki fjögurra vikna frest til úrbóta. Að loknum þessum fresti skal búfjareftirlitsmaður taka afstöðu til þess hvort fullnægjandi úrbætur hafi verið gerðar. Að því loknu skal hann senda upplýsingar um afstöðu sína til Bændasamtaka Íslands.

Bændasamtök Íslands skulu tilkynna Matvælastofnun fyrir 15. júní ár hvert hvaða framleiðendur hafa ekki staðist eftirlit með skráningum í gæðahandbók og lögbundið búfjareftirlit eða hafa ekki skilað fullnægjandi sauðfjárskýrslum. Þó skulu tilkynningar um framleiðendur sem eru að hefja þátttöku í gæðastýrði sauðfjárframleiðslu sendar Matvælastofnun eigi síðar en 1. júlí ár hvert.

18. gr.

Réttur til aðildar að gæðastýrðri sauðfjárframleiðslu.

Framleiðandi er aðili að gæðastýrðri sauðfjárframleiðslu á milli ára, án umsóknar, svo lengi sem hann uppfyllir skilyrði hennar og óskar ekki eftir að hún verði felld niður.

Matvælastofnun skal tilkynna framleiðanda eigi síðar en 31. júlí ár hvert ef hann uppfyllir ekki skilyrði um gæðastýrða sauðfjárframleiðslu og gefa honum kost á andinælum. Stofnunin skal því næst tilkynna honum um hvort hann uppfylli skilyrði aðildar, þ.e. eigi rétt á álagsgreiðslum.

Við ákvörðun skv. 2. mgr. skal Matvælastofnun lita til upplýsinga um landnot og úr búfjareftirliti. Einnig skal stofnunin lita til annarra upplýsinga sem hún aflar sér og varða skilyrði gæðastýringar eins og þau eru tilgreind í III. og IV. kafla þessarar reglugerðar. Hér má t.d. nefna upplýsingar sem aflað er skv. reglugerð um merkingar búfjár nr. 289/2005 og reglugerð um bólusetningu sauðfjár og geitfjár til varnar gamaveiki nr. 933/2007. Einnig má nefna upplýsingar sem stofnunin aflar sér um illa meðferð sauðfjár við eftirlit með búfjárhaldi skv. lögum um búfjárhald o.fl. nr. 103/2002.

Framleiðandi sem uppfyllir ekki skilyrði aðildar að gæðastýrðri sauðfjárframleiðslu missir rétt til álagsgreiðslna á framleiðsluárinu en getur sótt um aðild að nýju á næsta framleiðsluári, eftir endurnýjun umsóknar.

Ákvörðun Matvælastofnunar skv. þessari grein má kæra til sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra innan þriggja mánaða, sbr. VII. kafla stjórnsýslulaga. Staðfesti ráðherra

ákvörðun Matvælastofnunar um að framleiðandi eigi ekki rétt til aðildar að gæðastýrðri sauðfjárframleiðslu skal honum engu að síður gefið tækifæri í tvær vikur til að sækja um aðild að nýju þótt frestur skv. 1. mgr. 4. gr. sé liðinn.

VI. KAFLI

Álagsgreiðslur, gjalddagar o.fl.

19. gr.

Greiðsludagning.

Fjárhæð álagsgreiðslna vegna gæðastýrðrar sauðfjárframleiðslu er háð samningi um starfsskilyrði sauðfjárræktar frá 25. janúar 2007.

Greitt er álag á skrokka sem flokkaðir eru í gæðaflokka, E, U, R og O, og eru í fituflokkum 1, 2, 3 og 3+, sbr. 1. viðauka reglugerðar nr. 484/1998, um gæðamat, flokkun og merkingu sláturafurða.

20. gr.

Gjalddagar.

Álagsgreiðslur greiðast eigi síðar en 25. nóvember og 20. desember ár hvert. 95% af álagsgreiðslum vegna framleiðslu í mánuðunum janúar til október skulu greiðast eigi síðar en 25. nóvember og 95% af álagsgreiðslum vegna framleiðslu í nóvember skulu greiðast eigi síðar en 20. desember. Lokauppgjör skal fara fram eigi síðar en 5. febrúar ár hvert.

Eigi síðar en 15. mars ár hvert skal greiða framleiðanda fyrirframgreiðslu sem nema skal 35% af þeirri fjárhæð sem var heildarálagsgreiðsla hans á næstliðnu ári enda hafi hann ekki óskað eftir því að hætta í gæðastýringu, sbr. 5. gr. og skilað haustskýrslu úr búfjareftirliti sem sýni að hann hafi sett fé á vetur. Sé ásetningur svo litill að ætla megi fyrirframgreiðsluna hærrí en ætlaða lokagreiðslu skv. 1. mgr. er Matvælastofnun þó heimilt að lækka fyrirframgreiðsluna að réttu tiltölu. Fyrirframgreiðsla þessi skal dregin frá við uppgjör sem fram fer eigi síðar en 25. nóvember, sbr. 1. mgr.

Falli framleiðandi úr gæðastýrðri sauðfjárframleiðslu, sbr. 18. gr., eða aðrar ástæður leiða til þess að fyrirframgreiðsla reynist byggð á röngum eða brostnum försendum að hluta til eða öllu leyti ber honum að endurgreiða hana.

Matvælastofnun er heimilt að endurkrefja framleiðanda um fyrirframgreiðslu þótt nýr framleiðandi hafi tekið við búi og atvik sem rekja má til hans leiða til þess að bú uppfyllir ekki skilyrði 18. gr. enda er fyrirframgreiðsla innt af hendi með fyrirvara um að bú fullnægi skilyrðum gæðastýringar.

Matvælastofnun ber ekki að endurkrefja framleiðanda sem skráður var aðili að gæðastýringu þegar fyrirframgreiðsla var greidd þótt nýr framleiðandi hafi tekið við búinu þegar lokauppgjör fer fram enda eru viðskipti á milli framleiðendanna stofnuninni óviðkomandi. Sama gildir ef fyrirframgreiðsla gengur til fyrri framleiðanda þegar láðst hefur að tilkynna um aðilaskipti að búi, sbr. 5. gr.

Matvælastofnun er heimilt að skuldjafna endurgreiðsluröfðu vegna fyrirframgreiðslu skv. 3. mgr. við kröfu framleiðanda um greiðslu vegna greiðslumarks.

21. gr.

Uppgjör greiðslna.

Matvælastofnun heldur skrá yfir réttihafa álagsgreiðslna og annast uppgjör til þeirra. Á hverju lögbýli skal aðeins einn framleiðandi vera skráður réttihafi. Þó er heimilt þegar um fleiri sjálfstæða rekstraraðila er að ræða sem standa að búinu, að skrá þá sérstaklega. Sjálf-

stæður rekstraraðili telst sá einn sem hefur sjálfstætt virðisaukaskattsuppgjör og sjálfstætt búsnúmer.

VII. KAFLI
Viðurlög og gildistaka.

22. gr.
Viðurlög.

Brot gegn reglugerð þessari varða viðurlögum samkvæmt lögum nr. 99/1993 um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum, með síðari breytingum. Með mál út af brotum skal farið sem opinber mál.

23. gr.
Gildistaka.

Reglugerð þessi er sett með heimild í lögum nr. 99/1993 um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum, með síðari breytingum og óðlast gildi 1. janúar 2008.

Við gildistöku reglugerðarinnar fellur úr gildi reglugerð sama efnis nr. 175/2003.

Ákvæði til bráðabirgða.

Framleiðendur sem eru aðilar að gæðastýrðri sauðfjárframleiðslu við gildistöku þessarar reglugerðar halda þeim rétti án sérstakrar umsóknar.

Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytinu, 4. janúar 2008.

Einar K. Guðfinnsson.

Arnór Snebjörnsson.

VIÐAUKI I
Viðmiðunarreglur um mat á ástandi lands og landnýtingu.

1. tafla. Kvarði fyrir ástand lands. Miðað við jarðvegsrof, gróðurflokkka og ástands-flokka.

Einkunn, ástand	Jarðvegsrof	Ástand gróðurs – lýsing
A Ágætt – Gott	Ekkert rof Lítið rof	<u>Ágætt</u> – heil, oftast uppskerumikil þekja <u>Gott</u> – heil gróðurþekja, lítið um rofðila. Mikið af góðum beitartegundum í sverði.
B Viðunandi	Lítið eða nokkurt rof	Talsvert af góðum beitartegundum í sverði. Lítið um rofðila í þekju.
C Rýrt	Nokkurt rof	Lítið um góðar beitartegundir eða lélegar beitartegundir eða beitarfælnar plöntur ráðandi. Eða allmikið um rofðila.
D Slæmt	Talsvert rof	Ófnytt land eða mikið um rofðila í gróðurþekju. Rofsvaði og auðnir.
E Mjög slæmt	Mikið rof Mjög mikið rof	EKKI beitarræft. Mjög rýrt gróðurfur, lélegar beitartegundir eða beitarfælnar plöntur ráðandi, og jafnmikið rof og skv. D eða meira í sverði. Landrýmun ráðandi ferli. Sandauðnir og mellönd.

Land er flokkað í 10 gróðurflokka. Þeir eru ræktað land, kjarr- og skóglendi, graslendi, votlendi, hálfdeigja, ríkt mólendi, rýrt mólendi, mosavaxið land, hálfgróið land og lítt gróið land, auðnir. Hver þessara flokka fær gróðureinkunn sem þó getur breyst við nánari skoðun á landinu, sbr. 2. tölflu. Hlutfall lands með hverja einkunn er síðan reiknað út fyrir hvert bú. Land sem ekki er nýtt til beitarræft er undanskilið í útreikningum.

2. tafla. Einkunnir fyrir gróðurflokka.

Gróðurflokkur	Gróðureinkunn				
	A	B	C	D	E
Votlendi	X	-	-	0	0
Hálfdeigja	X	-	-	-	0
Kjarrgróður og skóglendi	X	-	-	-	0
Ræktað land	X	-	-	0	0
Graslendi / blómendi	-	X	-	-	-
Ríkt mólendi	-	X	-	-	0
Rýrt mólendi	-	-	X	-	-
Mosavaxið land	0	-	X	-	-
Hálfgróið land	0	-	-	X	-
Lítið gróið land, auðnir	0	0	-	-	X

X: gefið gildi fyrir nánari skoðun skv. gögnum um stærð gróðurlendis og gerð þess, gróðurfur og framleiðni.

- : möguleg einkunn

0: ólíkleg einkunn

Til að nýting beitilands fái staðfestingu án frekari skoðunar þarf það að lenda ofan viðmiðunarmarka miðað við fyrirbyggjandi gögn um stærð gróðurlendis og gerð þess, gróðurfar og framleiðni. Viðmiðunarmörk byggjast á ástandi lands m.t.t. ástandseinkunnar. Einnig er stuðst við önnur fyrirbyggjandi gögn um ástand og nýtingu landsins. Sé landið undir viðmiðunarmörkum þarf að skoða það frekar m.t.t. stýriþátta og hugsanlegra landbóta.

3. tafla. Viðmiðunarmörk fyrir ástand heimalanda og upprekstrarheimalanda.

	Lokaeinkunn E Rof og ástand gróðurs	D+E Rof og ástand gróðurs	Lítið gróid land, auðnir
Staðfest með eða án skoðunar	<5%	<33%	<10%
Frekari skoðun – landbóta þörf eða staðfesting án skilyrða	5-15% hámark 15 ha	33-66% hámark 40 ha	10-20%
Landbótaáætlun nauðsynleg	>15%	>66%	>20%

Skoða þarf land sérstaklega þegar landnýting veður því að land flokkast í ástandsflokka D og E.

Afréttir.

Ástand afrétta er metið með hliðsjón af útbreiðslu og ástandi gróðurs, jarðvegsrofi og hlutfalli auðna. Þar sem ástand beitilands á afrétti telst neðan ásættanlegra viðmiðunarmarka skal liggja fyrir áætlun um landbætur.

Afréttir sem þurfa frekari skoðunar við skulu skoðaðir af Matvælastofnun eða eftirlitsaðila og nýtingaraðilum m.t.t. nauðsynlegra úrbóta. Þá skal gætt að stýriþáttum s.s. visitegundum beitarpíntna, hæð yfir sjávarmáli, halla lands, annarri landnýtingu o.fl. sem getur haft áhrif á niðurstöðu. Þar sem þörf er á úrbótum verður að gera landbótaáætlun og vinna eftir henni.

4. tafla. Viðmiðunarmörk fyrir ástand beitilands á afréttum.

	Lokaeinkunn E Rof og ástand gróðurs	Lokaeinkunn D+E Rof og ástand gróðurs	Auðnir
Staðfesting með eða án skoðunar	<5%	<50%	<33%
Frekari skoðun – landbóta þörf eða staðfesting án skilyrða	5-15%	50-66%	33-75%
Landbótaáætlun nauðsynleg eða friðun í lok aðlögunartíma (afréttur ekki hæfur til sauðfjárbeitar).	>15%	>66%	>75%

VIÐAUKI II Fyrirmynd að landbótaáætlun.

Samkomulag um landbótaáætlun fyrir [nafn á afrétti/heimalandi]

1. Inngangur - markmið

1.1. Áætlun þessi hefur verið unnin af [...].

1.2. Markmið þessarar áætlunar eru að [...].

2. Umfang

2.1. Til að ná ofangreindum markmiðum um landnýtingu eru framleiðendur sammála um eftirfarandi:

A. [skilgreining á skyldum]

2.2. Til að ná ofangreindum markmiðum um landbætur eru framleiðendur sammála um eftirfarandi:

A. [skilgreining á skyldum]

3. Gildistími - endurskoðun

3.1. Gildistími þessarar áætlunar er frá [] til [].

3.2. Þessi áætlun skal endurskoðuð reglulega með tilliti til fjármögnunar, landbótaaðgerða o.fl. [...].

3.3. Breytingar á þessari áætlun eru háðar vottun skipaðs matsaðila.

Samkomulag þetta er gert í [] samhljóða eintökum og halda aðilar hver sínu eintaki af samkomulaginu.

Til staðfestingar þessu samkomulagi, rita aðilar [framleiðendur] hér nöfn sín í viðurvist tveggja vitundarvotta.

Vitundarvottar:

Nr. 10

4. janúar 2008

F.h. skipaðs eftirlitsaðila sbr. 14. og 15. gr. reglugerðar um gæðastýrða sauðfjárframleiðslu nr. 10/2008.

F.h. Matvælastofnunar sbr. 16. gr. reglugerðar um gæðastýrða sauðfjárframleiðslu nr. 10/2008.

B-deild – Útgáfud. 9. janúar 2008

REGLUGERÐ

um gæðastýrða sauðfjárframleiðslu.

1. gr.

Gæðastýrð sauðfjárframleiðsla.

Með gæðastýrðri sauðfjárframleiðslu er átt við framleiðslu sauðfjárafurða samkvæmt kröflun sem settar eru fram í þessari reglugerð um aðbúnað og umhverfi, sauðfjárskýrsluhald, jarðrækt, fôður, un, heilsufar, lyfjanotkun, afurðir, landnýtingu og skyld atriði.

Sauðfjárframleiðendur sem uppfylla skilyrði um gæðastýrða sauðfjárframleiðslu á tímabilinu frá 1. janúar 2014 til 31. desember 2017 eiga rétt til sérstakra álagsgreiðslna úr ríkissjóði til samræmis við samning um starfsskilyrði sauðfjárræktar frá 25. janúar 2007, ásamt síðari breytingum.

I. KAFLI

Yfirstjórn og orðskýringar.

2. gr.

Stjórnýsila.

Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra hefur yfirstjórn mála samkvæmt þessari reglugerð.

Matvælastofnun fer með framkvæmd gæðastýrðrar sauðfjárframleiðslu.

Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra er heimilt að gera samninga við eftirlitsaðila (ríkisstofnunar og/eða einkaaðila) um eftirlit og úttekt á landi sem nýtt er við gæðastýrða sauðfjárframleiðslu. Matvælastofnun er heimilt að annast öll þau verkefni sem lögð eru til þessa eftirlitsaðila.

3. gr.

Orðskýringar.

Merking hugtaka er sem hér segir:

- Afréttur:* Land utan heimalanda og upprekstrarheimalanda sem framleiðendur hafa rétt til að nýta sameiginlega til beitar undir stjórn einnar eða fleiri sveitarstjórna.
- Auðnir:* Ögrónar eða lítt grónar landgerðir utan byggðar, með gróðurþekju minni en 20%, sem mynda samfelldar heildir í landslagi og eru mótaðar af mörgum ferlum jarðvegssrofs, t.d. urðir, melar, sandar, sendnir melar, hraun o.fl.
- Álagsgreiðsla:* Tiltekin fjárhæð sem greiðist á gæðastýrða sauðfjárframleiðslu.
- Árangursmat:* Mat eftirlitsaðila skv. 2. gr. á árangri landbóta samkvæmt landbótaáætlun.
- Ástand beitilands:* Eiginleikar og samsetning gróðurs og jarðvegs í vistkerfi viðkomandi landsvæðis, í samanburði við það sem telja má eðlilegt miðað við gott ástand lands og hóflega landnýtingu að mati eftirlitsaðila skv. 2. gr.
- Beitarfríðað svæði:* Tiltekið landsvæði sem ekki er ætlað til beitar og tilgreint sem slíkt í landbótaáætlun.
- Búsnúmer:* Landnúmer samkvæmt fasteignamati auk númers rekstrareiningar innan býlis.
- Framleiðandi:* Hver sá sem framleiðir sauðfjárafurðir, hvort sem er einstaklingur, lögaðili, aðili að félagshúsi eða ríkisbú.
- Framleiðsluár:* Almanaksár.
- Gæðahandbók:* Handbók sem er ætlað að skjalfesta framleiðsluáðferðir og framleiðsluáæstæður á sauðfjárbúum til hagnýtingar við ákvarðanatöku í rekstri og markaðssetningu afurða. Matvælastofnun skal annast útgáfu, endurskoðun og dreifingu hennar. Heimilt er að gefa gæðahandbókina út í raftænu formi.
- Heimaland:* Land sem framleiðandi, eigandi eða ábúandi, hefur einn rétt til að nýta til beitar.
- Jarðvegssrof:* Losun og flutningur jarðvegsefna eða yfirborðsefna sem rýrir landgæði, s.s. jarðveg og gróður.
- Landbótaáætlun:* Tímasett aðgerðaáætlun um úrbætur á ástandi lands skv. 15.-17. gr.
- Landheitur:* Hvers kyns aðgerðir sem hafa það að markmiði að bæta ástand lands.
- Landnýting:* Nýting lands til beitar.
- Rafsvæði:* Svæði þar sem rofferlar, s.s. vind- og vatnsrof, eru virkir.

- Sjálfbær landnýting:* Nýting sem ekki gengur á auðlindir lands, s.s. jarðveg, gróður og vatn og tryggir um leið viðgang og virkni vistkerfis til framtíðar.
- Stýriþættir:* Þættir sem gefa viðbótarupplýsingar um land og nýtingu þess og geta haft áhrif á niðurstöðu vottunar, svo sem vistegundir, landgerð, hæð yfir sjávarnáli, halli lands, önnur landnýting o.fl.
- Umhverfi:* Nánasta nágrenni býlis þ.e. svæði í 50 metra radius í kringum veg, heimkeyrslu og mannvirki.
- Umsjónarmaður gæðastýringar:* Aðili sem framleiðandi tilnefni skv. 5. gr.
- Upprekstrarheimaland:* Eignarland tveggja eða fleiri jarða þar sem tveir eða fleiri framleiðendur geta farið sameiginlega með heimild til beitarnýtingar.

II. KAFLI

Umsóknir og skráningar.

4. gr.

Umsókn.

Framleiðandi sá sem óskar eftir að taka upp gæðastýrða sauðfjárframleiðslu á búi sínu skal senda skriflega umsókn til Matvælastofnunar á eyðublöðum sem stofnunin skal láta í té. Umsóknum skal skila eigi síðar en 20. nóvember ef framleiðandi óskar eftir álagsgreiðslum fyrir næsta almanaksár.

Eftirfarandi upplýsingar skulu koma fram í umsókn:

- Nafn, kennitala og lögheimili framleiðanda, auk virðisaukaskattsnúmers.
- Nafn umsjónarmanns gæðastýringar ef við á.
- Jarðir, upprekstrarheimalönd og afréttir sem framleiðandi nýtir til beitar, tilgreint með nafni og landsnúmeri jarða og eigenda þeirra. Skrifleg heimild til nýtingar lands þar sem framleiðandi fer ekki með heimild til nýtingar sem landeigandi eða ábúandi. Greina skal frá fjölda vetrarfóðraðs sauðfjár.
- Búsnúmer á því búi sem sótt er um gæðastýringu á.
- Greiðsluupplýsingar vegna álagsgreiðslna.

Matvælastofnun og eftirlitsaðilar í hennar umboði meta umsóknir og sannreyna hvort umsækjandi uppfylli skilyrði reglugerðarinnar.

5. gr.

Skráningar.

Matvælastofnun heldur skrá yfir umsækjendur og þá sem uppfyllt hafa skilyrði um gæðastýrða sauðfjárframleiðslu.

Matvælastofnun lætur Bændasamtökum Íslands í té fyrir 10. desember hvers árs lista yfir þá framleiðendur sem eru í gæðastýrðri sauðfjárframleiðslu eða hafa sótt um inngöngu. Matvælastofnun skal sjá um að koma gæðahandbók til framleiðenda eða sjá til þess að handbókin sé aðgengileg á raftænu formi fyrir árslok.

Tilkynna skal Matvælastofnun um breytingar á því hvaða framleiðandi stendur fyrir búi sem er í gæðastýrðri sauðfjárframleiðslu. Við slík framleiðandaskipti að búi heldur nýr framleiðandi rétti fráfarandi framleiðanda til álagsgreiðslna að uppfylltum öðrum skilyrðum. Honum er skylt að sækja námskeið skv. 12. gr. í næsta skipti sem það er haldið.

Framleiðandi er heimilt að tilnefna umsjónarmann gæðastýringar á búinu. Viðkomandi skal vera 18 ára eða eldri og skal sækja námskeið skv. 12. gr. fyrir hönd búins. Framleiðandi ber eftir sem áður einn ábyrgð á því að búið standist kröfur gæðastýringar samkvæmt ákvæðum reglugerðarinnar. Matvælastofnun skal halda skrá um tilnefnda umsjónarmenn.

Beiðni um að hættu á gæðastýrðri sauðfjárframleiðslu skal beint til Matvælastofnunar.

III. KAFLI

Skyldur framleiðanda við framleiðslu.

6. gr.

Gæðahandbók.

Í gæðahandbók skal skrá eftirgreindar upplýsingar um framleiðsluáferðir og aðstæður á sauðfjárbúi:

- Áburðarmotkun. Um áburðarmotkun fer eftir almennum reglum um mengunarvarnir og umhverfisvernd, sbr. ákvæði laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir, laga nr. 22/1994 um eftirlit með föðri, áburði og sæðvöru og laga nr. 25/1993 um dýrasjúkdóma og varnir gegn þeim.
- Gróffóðuröflun og föðrun á búinu. Um mat á föðurmagni, föðurgæðum og föðurbörfum fer eftir ákvæðum laga nr. 38/2013 um búfjárhald og laga nr. 55/2013 um velferð dýra.
- Landnýtingu. Um landnýtingu fer skv. IV. kafla reglugerðarinnar.
- Lyfjakaup og lyfjanot. Í hversu miklu magni, hversu oft og lengi. Vanhöld sauðfjár, þ.m.t. veikindi og slysfarir. Greina skal sjúkdóma eftir því sem kostur er. Sjúkdóma- og lyfjaskráningar skulu vera rekjanlegar til einstakra gripa í hjörðinni. Skrá skal gamaveiki-bólusetningu, þar sem það á við.
- Umhverfi skv. 19. tl. 3. gr. reglugerðarinnar. Ástand og ásynd umhverfis skv. 10. gr.

Loks skal skrá í gæðahandbók aðrar upplýsingar sem tilgreindar eru í leiðbeiningum um skráningu. Skráning skal hefjast eigi síðar en í upphafi þess árs sem framleiðandi tekur upp gæðastýrða sauðfjárframleiðslu.

Heimilt er að hagnýta skráningu í rafrænum gagnagrunni á vegum Bændasamtaka Íslands eða Matvælastofnunar við skráningu í rafræna gæðahandbók skv. 10. tl. 3. gr. reglugerðarinnar.

7. gr.

Aðbúnaður og meðferð.

Sauðfé skal njóta fullnægjandi aðbúnaðar, meðferðar og föðrunar. Uppfylla skal kröfur um húskajól, aðbúnað og umhirðu sauðfjár til samræmis við ákvæði laga nr. 38/2013 um búfjárhald og laga nr. 55/2013 um velferð dýra.

8. gr.

Merkingar búfjár.

Fjárstofn skal merktur samkvæmt reglugerð nr. 916/2012 um merkingar búfjár. Einnig skal fê eyrnamerkað skv. 63. gr. laga nr. 6/1986 um afreittamálefni, fjallskil o.fl.

9. gr.

Skýrsluhald.

Fjárstofn skal skráður í skýrsluhaldskerfi Bændasamtaka Íslands. Sauðfjárskýrslum hvers árs skal skilað eigi síðar en 31. desember. Bændasamtök Íslands skulu senda til Matvælastofnunar skrá yfir þá framleiðendur sem skilað hafa skýrslum og þá framleiðendur sem ekki hafa skilað skýrslum eigi síðar 5. janúar. Matvælastofnun er skylt að tilkynna framleiðanda fyrir 15. janúar standist hann ekki kröfur varðandi skil. Framleiðanda skal veittur að hámarki fjögurra vikna frestur til að skila sauðfjárskýrslum og koma á framfæri andmælum sínum. Framleiðandi sem ekki skilar sauðfjárskýrslu innan frests telst ekki uppfylla skilyrði um gæðastýrða sauðfjárframleiðslu.

Framleiðendur sem eru að hefja þátttöku í gæðastýrðri sauðfjárframleiðslu en hafa til þess tíma ekki verið í skýrsluhaldi skulu senda vorupplýsingar úr sauðfjárskýrsluhaldi til Bændasamtaka Íslands eigi síðar en 20. júní.

Bændasamtök Íslands annast útgáfu, viðhald og dreifingu skýrsluhaldsgagna og leggja fram leiðbeiningar um notkun þeirra. Miðað skal við að unnt sé að rekja uppruna og afdrif allra gripa í hjörðinni á einfaldan og öruggan hátt.

Skrá skal að lágmarki eftirfarandi upplýsingar um fjárstofn búsin:

- Einstaklingsnúmer fyrir alla fullorðna gripa á búinu.
- Fjöldi fæddra lamba hjá öllum ám á búinu.

- Einstaklingsnúmer fyrir öll lömb sem eru fædd lifandi.
- Fullorðinsnúmer ásetningsgripa fyrir lok fæðingarárs.
- Upplýsingar um afdrif allra lamba sem fæðast á búinu.
- Fallþunga sláturlamba.
- Upplýsingar um förgun og vanhöld allra fullorðinna gripa á búinu.

10. gr.

Umhverfi.

Umhverfi býlis skal standast kröfur samkvæmt viðauka III.

Við mat á kröfum til umhverfis er byggt á eftirfarandi þáttum:

- Ástandi girðinga.
- Ástandi umhverfis við mannvirki.
- Umhirðu og uppröðun lausra hluta.
- Lausum hlutum.

11. gr.

Bólusetning gegn gamaveiki.

Uppfylla skal skyldur til bólusetningar samkvæmt reglugerð nr. 911/2011 um gamaveiki og varnir gegn henni, ásamt síðari breytingum.

12. gr.

Undirbúningsnámskeið.

Framleiðendur sem sótt hafa um að taka upp gæðastýrða sauðfjárframleiðslu skulu sækja sérstakt undirbúningsnámskeið þar sem fjalla skal um þau atriði sem reglugerðin tilgreinir.

Umsjónarmanni skv. 4. mgr. 5. gr., sem framleiðandi tilnefnir, er skylt að sækja námskeið fyrir hans hönd.

IV. KAFLI

Landnýting framleiðanda og landbótaáætlun.

13. gr.

Meginreglur um landnýtingu.

Landnýting framleiðanda skal vera sjálfbær á öllu því landi sem hann tilgreinir í umsókn sinni og skal það land jafnframt standast viðmið um ástand samkvæmt þeim kröfum sem settar eru í viðauka I. Framleiðandi skal eingöngu nýta land sem tilgreint er í umsókn. Landbótaáætlun skv. 15. og 16. gr. skal gera fyrir beitiland sem uppfyllir ekki kröfur samkvæmt viðauka I. Framleiðandi sem ekki uppfyllir skilyrði um landnýtingu skv. IV. kafla uppfyllir ekki skilyrði um gæðastýrða sauðfjárframleiðslu.

14. gr.

Mat á landnýtingu.

Eftirlitsaðili skv. 2. gr. skal leggja mat á land framleiðanda sem óska eftir að taka upp gæðastýrða sauðfjárframleiðslu og tilkynna Matvælastofnun um niðurstöður sínar.

Matvælastofnun skal tilkynna framleiðendum ef þeir uppfylla ekki skilyrði 13. gr. og gefa þeim allt að þriggja mánaða frest til að setja sér landbótaáætlun skv. 15. og 16. gr.

15. gr.

Landbótaáætlun fyrir heimaland.

Framleiðandi gerir landbótaáætlun fyrir heimaland sitt til allt að 10 ára. Við gerð landbótaáætlunar fyrir heimaland skal framleiðandi leita umsagnar Landgræðslu ríkisins.

Matvælastofnun skal staðfesta með hlíðsjón af umsögn Landgræðslu ríkisins að landbótaáætlun sé í samræmi við meginreglur skv. 13. gr. og viðauka I. Landbótaáætlanir skulu gerðar í samræmi við viðauka II. Telji Matvælastofnun að landbótaáætlun standist ekki ofangreindar kröfur skal stofnunin greina framleiðanda frá ástæðum þess og veita honum tveggja vikna frest til úrbóta.

16. gr.

Landbótaáætlun fyrir upprekstrarheimalönd og afrétti.

Landbótaáætlun framleiðenda fyrir upprekstrarheimalönd og afrétti til allt að 10 ára skal unnin í samráði allra framleiðenda sem nýta landið og óska þess að öðlast staðfestingu á gæðastýrði sauðfjárframleiðslu. Við gerð landbótaáætlunar skulu framleiðendur, eftir því sem við á, hafa samráð við landeigendur, sveitarfélög og stjórnir fjallskiladeilda.

Framleiðendur skulu við gerð landbótaáætlunar fyrir afrétti leita umsagna viðkomandi fjallskiladeildar og Landgræðslu ríkisins skv. 16. gr. laga nr. 6/1986 um afréttamálefni, fjallskil o.fl. Einnig skal lita til 12. gr. sömu laga sé talin þörf sambærilegra ráðstafana fyrir upprekstrarheimalönd. Landbótaáætlunar skulu gerðar í samræmi við viðauka II.

Matvælastofnun skal staðfesta landbótaáætlun í samræmi við 2. mgr. 15. gr.

17. gr.

Landbótaáætlun.

Landbótaáætlun skal fela í sér ákvæði um fyrirhugaðan fjölda búfjár og eftir atvikum áætlun um landbætur s.s. uppræðslu. Í landbótaáætlun skal skilgreina og afmarka á korti bæitarsvæði og beitarfríðuð svæði sem framleiðendur hætta að nýta til beitar í samræmi við viðauka I.

Í landbótaáætlun skal tilgreina hvernig fara skuli með sauðfé sem finnst á beitarfríðuðum svæðum. Framleiðandi er óheimilt að beita fé visvitandi á beitarfríðuð svæði.

Í landbótaáætlun þar sem fjallað er um uppræðslu eða aðrar landbætur skal kveða á um markmið, umfang, staðsetningu og hver er ábyrgur fyrir framkvæmd. Við mat á nauðsynlegu umfangi landbóta skal mið tekið af því hversu langt frá viðmiðunarmörkum í viðauka I landið er.

Í landbótaáætlun þar sem fjallað er um landbætur skv. 15. og/eda 16. gr. skal tilgreina með hvaða hætti árangursmat á landbótum skuli fara fram. Við árangursmat skal metin gróðurhæð, gróðurþekja, hlutdeild einstakra tegundahópa í gróðurþekju eða aðrir þeir þættir sem geta talist mælikvarðar á árangri landbóta á hverjum tíma. Arangur landbóta skal metinn eigi sjáldnar en á fimm ára fresti. Eftirlitsaðili skv. 3. mgr. 2. gr. skal upplýsa Matvælastofnun um þau tilvik þar sem árangur er ekki metinn fullnægjandi.

Uppfylli framleiðandi ekki meginreglur 13. gr. skal Matvælastofnun tilkynna framleiðanda um ástæður þess og veita honum að hámarki þrjá mánuði til að uppfylla skilyrði reglugerðarinnar.

Framleiðandi sem ekki uppfyllir skilyrði í landbótaáætlun uppfyllir ekki skilyrði um gæðastýrða sauðfjárframleiðslu.

V. KAFLI

Eftirlit og ákvarðanir.

18. gr.

Eftirlit með landnýtingu og landbótum.

Matvælastofnun eða eftirlitsaðili skv. 3. mgr. 2. gr. hefur eftirlit með landnýtingu framleiðenda í gæðastýrði sauðfjárframleiðslu og landbótaáætlun ef um hana er að ræða. Eftirlit skal byggt á tilviljunarkenndu úrtaki úr hópi framleiðenda, ásetningstölum úr eftirliti og ábendingum úr gróður- eftirliti skv. III. kafla laga nr. 17/1965 og III. kafla laga nr. 6/1986 um afréttamálefni, fjallskil o.fl.

Matvælastofnun og eftirlitsaðili skal við eftirlit kanna hvort framleiðandi hefur heimild til nýtingar á því landi sem hann tilgreinir í umsókn sinni og getur krafðið framleiðanda um gögn því til sönnunar. Framleiðandi sem visvitandi nýtir land án heimildar uppfyllir ekki skilyrði um gæðastýrða sauðfjárframleiðslu. Matvælastofnun skal upplýsa landeiganda um beitarafnot annarra á jörð sinni ef landeigandi óskar þess.

19. gr.

Eftirlit Matvælastofnunar.

Matvælastofnun annast eftirlit með þeim skyldum framleiðanda sem tilgreindar eru í 6.-8. gr. og 10.-12. gr. reglugerðarinnar. Uppfylli framleiðandi ekki skilyrði gæðastýringar skal Matvælastofnun veita hæfilegan frest til úrbóta þó að hámarki fjögurra vikna frest.

Þegar grípa þarf til ráðstafana vegna vanföðrunar, harðýðgi, slysa eða slæms aðbúnaðar hjá framleiðanda skv. 38. gr. laga nr. 55/2013 um velferð dýra eru skilyrði gæðastýringar ekki uppfyllt. Í slíkum tilfellum skal ekki veita frest til úrbóta.

20. gr.

Réttur til aðildar að gæðastýrði sauðfjárframleiðslu.

Framleiðandi er aðili að gæðastýrði sauðfjárframleiðslu á milli ára, án umsóknar, svo lengi sem hann uppfyllir skilyrði hennar og óskar ekki eftir að hún verði felld niður.

Matvælastofnun skal tilkynna framleiðanda eigi síðar en 31. ágúst ár hvert ef hann uppfyllir ekki skilyrði um gæðastýrða sauðfjárframleiðslu og gefa honum kost á andmælum. Stofnunin skal því næst tilkynna honum um hvort hann uppfylli skilyrði aðildar, þ.e. eigi rétt á álagsgreiðslum.

Akvörðun Matvælastofnunar skv. 2. mgr. hvort framleiðandi uppfylli skilyrði gæðastýringar skal byggð á upplýsingum um landnýtingu og eftirlit. Einnig skal stofnunin byggja ákvörðun sína á öðrum gögnum sem hún aflar sér og varða skilyrði gæðastýringar samkvæmt III. og IV. kafla reglugerðarinnar. Hér má t.d. nefna upplýsingar sem aflað er samkvæmt reglugerð nr. 916/2012 um merkingar búfjár, reglugerð nr. 911/2011 um garnaveiki og varmir gegn henni og reglugerð nr. 651/2001 um útrýmingu á riðuveiki og bætur vegna niðurskurðar. Einnig má nefna upplýsingar sem stofnunin aflar sér um illa meðferð búfjár við eftirlit með búfjárhaldi samkvæmt lögum nr. 38/2013 um búfjárhald og lögum nr. 55/2013 um velferð dýra.

Framleiðandi sem uppfyllir ekki skilyrði aðildar að gæðastýrði sauðfjárframleiðslu missir rétt til álagsgreiðslna í eitt ár en getur sótt um aðild að nýju næsta framleiðsluár, eftir endurnýjun umsóknar. Matvælastofnun er heimilt að krefjast þess að framleiðandi sem missir rétt til álagsgreiðslna í eitt ár skuli sækja undirbúningsnámskeið skv. 12. gr. að nýju.

Akvörðun Matvælastofnunar samkvæmt þessari grein má kæra til sjávarútvegs- og landbúnaðar- ráðherra innan þriggja mánaða, samkvæmt VII. kafla stjórnsýslulaga nr. 37/1993.

VI. KAFLI

Álagsgreiðslur, gjalddagar o.fl.

21. gr.

Greiðsluálagning.

Fjárhæð álagsgreiðslna vegna gæðastýrðrar sauðfjárframleiðslu er háð samningi um starfs- skilyrði sauðfjárræktar frá 25. janúar 2007, með síðari breytingum.

Greitt er álag á skrokka sem flokkaðir eru í gæðaflokka, E, U, R og O, og eru í fituflokkum 1, 2, 3 og 3+, sbr. I. viðauka reglugerðar nr. 882/2010, um gæðamat, flokkun og merkingu sláturafurða.

22. gr.

Gjalddagar.

Álagsgreiðslur greiðast eigi síðar en 25. nóvember og 20. desember ár hvert. 95% af álagsgreiðslum vegna framleiðslu í mánuðunum janúar til október skulu greiðast eigi síðar en 25. nóvember og 95% af álagsgreiðslum vegna framleiðslu í nóvember skulu greiðast eigi síðar en 20. desember. Lokauppgjör skal fara fram eigi síðar en 5. febrúar ár hvert.

Eigi síðar en 15. mars ár hvert skal greiða framleiðanda fyrirframgreiðslu sem nema skal 35% af þeirri fjárhæð sem var heildarálagsgreiðsla hans á næstliðnu ári enda hafi hann ekki óskað eftir því að hætta í gæðastýringu, skv. 5. gr., staðið skil á skýrsluhaldi skv. 9. gr. og skilað haustskýrslu úr eftirliti sem sýni að hann hafi sett fé á vetur. Sé ásetningur svo litill að ætla megi fyrirframgreiðsluna hærri en ætlaða lokagreiðslu skv. 1. mgr. er Matvælastofnun þó heimilt að lækka fyrirframgreiðsluna að réttu tiltölu. Fyrirframgreiðsla þessi skal dregin frá við uppgjör sem fram fer eigi síðar en 25. nóvember, skv. 1. mgr.

Falli framleiðandi úr gæðastýrði sauðfjárframleiðslu, skv. 20. gr., eða aðrar ástæður leiða til þess að fyrirframgreiðsla reynist byggð á röngum eða brostnum forsendum að hluta til eða öllu leyti ber honum að endurgreiða hana.

Matvælastofnun er heimilt að endurkrefja framleiðanda um fyrirframgreiðslu þótt nýr framleiðandi hafi tekið við bú og atvik sem rekja má til hans leiði til þess að bú uppfyllir ekki

skilyrði 20. gr. enda er fyrirframgreiðsla innt af hendi með fyrirvara um að bú fullnægi skilyrðum gæðastýringar.

Matvælastofnun ber ekki að endurkrefja framleiðanda sem skráður var aðili að gæðastýringu þegar fyrirframgreiðsla var greidd þótt nýr framleiðandi hafi tekið við búinu þegar lokauppgjör fer fram. Sama gildir ef fyrirframgreiðsla gengur til fyrri framleiðanda þegar ekki hefur verið tilkynnt um aðilaskipti að búi, skv. 5. gr.

Matvælastofnun er heimilt að skuldajafna endurgreiðslukröfu vegna fyrirframgreiðslu skv. 3. mgr. við kröfu framleiðanda um greiðslu vegna greiðslumarks.

23. gr.

Uppgjör greiðslna.

Matvælastofnun heldur skrá yfir réttahafa álagsgreiðslna og annast uppgjör til þeirra.

Sé réttihafi lögaðili skal jafnframt skrá einstakling sem fer með fyrirvar viðkomandi lögaðila.

Heimilt er að skrá fleiri en einn réttihafa á sama lögbýli. Skilyrði er að hver réttihafi fyrir sig skili forðagæsluskýrslu í eigin nafni og hafi sjálfstætt virðisaukaskattsuppgjör. Heimilt er að skýrsluhald sé sameiginlegt fyrir alla réttihafa á sama lögbýli.

VII. KAFLI

Viðurlög og gildistaka.

24. gr.

Viðurlög.

Brot gegn reglugerð þessarar varða viðurlögum samkvæmt lögum nr. 99/1993 um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum, með síðari breytingum. Með mál út af brotum skal farið samkvæmt lögum nr. 88/2008 um meðferð sakamála.

25. gr.

Gildistaka.

Reglugerð þessi er sett með heimild í lögum nr. 99/1993 um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum, með síðari breytingum, 29. gr. laga nr. 25/1993 um dýrasjúkdóma og varnir gegn þeim og 46. gr. laga nr. 55/2013 um velferð dýra. Reglugerðin öðlast gildi 1. janúar 2014.

Við gildistöku þessarar reglugerðar fellur úr gildi reglugerð nr. 10/2008 um gæðastýrða sauðfjárframleiðslu.

Ákvæði til bráðabirgða.

Framleiðendur sem eru aðilar að gæðastýrðri sauðfjárframleiðslu við gildistöku þessarar reglugerðar halda þeim rétti án sérstakrar umsóknar.

Þrátt fyrir 2. mgr. 5. gr. skulu Bændasamtök Íslands koma gæðahandbók fyrir árið 2014 til framleiðenda enda skal hún hafa borist framleiðendum fyrir árslok 2013 skv. 2. mgr. 5. gr. reglugerðar nr. 10/2008 um gæðastýrða sauðfjárframleiðslu. Gæðahandbók fyrir árið 2014 skal vera í samræmi við 6. gr. reglugerðar nr. 10/2008 um gæðastýrða sauðfjárframleiðslu.

Þrátt fyrir 1. mgr. 9. gr. skal framleiðandi fyrir árið 2013 skrá fjárstofn í skýrsluhaldskerfi Bændasamtaka Íslands og skila sauðfjárskýrslum eigi síðar en 1. febrúar 2014.

Landbótaáætlanir sem gerðar voru samkvæmt ákvæðum reglugerðar nr. 10/2008 um gæðastýrða sauðfjárframleiðslu skulu uppfærðar í samræmi við efni reglugerðar þessarar og skal því verki lokið fyrir 31. desember 2014.

Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu, 20. desember 2013.

Sigurður Ingi Jóhannsson
sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra.

Rebekka Hilmarsdóttir.

VIÐAUKI I

Viðmiðunarreglur um mat á ástandi lands og landnýtingu.

Mat á landnýtingu umsækjenda byggir á ástandsmati sem lýst er í 1. útgáfu, Sigbrúður Jónsdóttir (2010) *Sauðfjárhagar. Gunnarsholti*: Landgræðslu ríkisins.

Land er flokkað í 6 ástandsflokka með tilliti til einkenna þess. (Tafla 1).

Land í ástandsflokki 5 skal ekki nýtt til beitar. Gera skal landbótaáætlun sem felur í sér aðgerðir sem miða að því að landið verði beitarhæft.

Reikna skal hlutfall lands í hverjum ástandsflokki fyrir það land sem meta á fyrir hvern framleiðanda. Land sem ekki er nýtt til beitar er undanskilið í útreikningum. Til að nýting beitilands fái staðfestingu þarf það að standast þau viðmið sem sett eru í töflu 2 fyrir heimaland og upprekstrarheimaland og töflu 3 fyrir afrétti.

Tafla 1. Ástandsflokkun lands eftir einkennum og líklegt gróðurlendi.

Flokkur	Ástand	Einkenni	Líklegt gróðurlendi
0	Agætt	Gróðurþekja heil. Rofabörð engin. Jarðvegur stöðugur. Sína mikil í sverði. Uppspera mikil. Beitarummerki lítill eða engin.	Kjarr- og blómendi, mýrar og mölendi.
1	Gott	Gróðurþekja heil eða nánast heil. Rofabörð engin. Jarðvegur stöðugur. Sína talsverð í sverði. Uppspera mikil, gróðurnýting lítill. Beitarummerki lítill.	Graslendi, mýrar, kjarr- og blómendi, vallendi, heiðar og mölendi.
2	Sæmilegt	Gróðurþekja nánast heil, í jafnvægi eða framför. Rofabörð geta verið til staðar en lág og að gróa upp. Jarðvegur stöðugur. Sína í sverði. Uppspera talsverð, gróðurnýting nokkur. Beitarummerki sýnileg.	Graslendi, vallendi, heiðar og mölendi.
3	Slæmt	Gróðurþekja rofin. Rofabörð geta verið til staðar. Jarðvegur nokkuð stöðugur. Sína lítill. Uppspera lítill. Beitarummerki geta verið talsverð.	Rýrir móar, brattlendi, mölendi og melar.
4	Mjög slæmt	Gróðurþekja rofin. Rofabörð opin og virk. Jarðvegur óstöðugur. Sína vart sýnileg. Uppspera lítill. Beitarummerki geta verið mikil.	Melar úberandi. Rýrt mölendi.

Flokkur	Ástand	Einkenni	Líklegt gróðurlendi
5	Ohæft til beitar	Gróðurþekja í tötum. Stök rofabörð með virku rofi. Jarðvegur mjög óstöðugur (laus). Sína nær engin. Uppskeyra óveruleg. Beitarummerki geta verið mikil.	Sandar, melar og auðnir.

Tafla 2. Viðmiðunarmörk um ástand lands í heimalöndum og upprekstrarheimalöndum.

	Ástandsflokkur 5 Rof og ástand gróðurs	Ástandsflokkar 3+4+5 Rof og ástand gróðurs
Landbótaáætlun ekki nauðsynleg	< 5% Hámark 5 ha	< 33% Hámark 40 ha
Landbótaáætlun nauðsynleg	> 5%	> 33%

Tafla 3. Viðmiðunarmörk um ástand lands á afréttum

	Ástandsflokkur 5 Rof og ástand gróðurs	Ástandsflokkar 3+4+5 Rof og ástand gróðurs
Landbótaáætlun ekki nauðsynleg	< 5%	< 33%
Landbótaáætlun nauðsynleg	> 5%	> 33%

VIÐAUKI II Fyrirmynd að landbótaáætlun.

Landbótaáætlun fyrir [nafn á afrétti/heimalandi/upprekstrarheimalandi].

1. Inngangur.

1.1. Áætlun þessi hefur verið unnin af framleiðanda/-endum sem nýttir/nýta [nafn heitarlands] til beitar í samráði við [landeigendur, fjallskilastjórn og sveitarstjórn eftir því sem við á]. Tilgangur áætlunarinnar er að vinna að þeim markmiðum sem sett eru samkvæmt áætlun þessari í samræmi við skilyrði reglugerðar um gæðastýrða sauðfjárframleiðslu um sjálfbæra landnýtingu framleiðenda í gæðastýrðri sauðfjárframleiðslu.

1.2. Markmið þessarar áætlunar eru eftirfarandi:

(Markmið áætlunarinnar skulu framsett með þeim hætti að unnt sé að meta hvort markmiðum hafi verið náð á gildistíma áætlunarinnar.

Dæmi: Á gildistíma áætlunarinnar verða græddir upp 100 hektarar þannig að gróðurþekju upprekstrunnar nái 40%.

Dæmi: Á gildistíma áætlunarinnar verður [nafn lands] fríðuð fyrir sauðfjárbætur.

2. Aðgerðir.

2.1. Framangreindum markmiðum um landnýtingu skal náð með eftirfarandi aðgerðum framleiðanda/-enda:

(Hér skal tilfara skýrt og afdráttarlaust þær aðgerðir sem tengjast landnýtingu. Tilgreina skal áætlun að aðgerðir með skýrum hætti svo ljóst sé hvernig þær skulu framkvæmdar og með þeim hætti að unnt sé að hafa eftirlit með þeim. Eftir því sem við á skal kveða á um á hvaða tímamarki beitarfemi hefst að vori og hvenær honum lýkur að hausti, tilfara þau svæði sem eru fríðuð með tilliti til förgunar og eða ásetnings eða girðinga. Tilgreina þann fjárfjölda sem áætlað er að beiti verði á afrétti, upprekstrarheimaland og heimaland á hverju ári á gildistíma áætlunarinnar. Tilgangur þess er að unnt sé að meta hvort breytingar á fjárfjölda hafi áhrif á áætlunina.

Dæmi: Í áætlun þessari er gert ráð fyrir að ekki verði fleira fé en [fjöldi] beiti á [afrétt upprekstrarland heimaland] í að hámarki [tiltekinn fjöldi daga á ári].

2.2. Framangreindum markmiðum um landbætur skal náð með eftirfarandi aðgerðum:

(Hér skal tilfara þær landbótaaðgerðir sem framleiðandi mun framkvæma á gildistíma áætlunarinnar. Við framsetningu landbótaaðgerða skal tilgreina eftir því sem við á:

- heiti svæðis,
- hvers konar aðgerðir sem framleiðandi hyggst framkvæma. Dæmi: grassáning, dreifing á lfræmum áburði o.s.frv.,
- hvenær aðgerðir skulu fara fram og hversu umfangsmiklar aðgerðirnar verða,
- hvenær aðgerðum skuli vera lokið,
- hvernig árangursmati skuli háttað með aðgerðum.

Upplýsingar um svæði og aðgerðir skulu settar upp í töflu(r) eftir árum í samræmi við gildistíma áætlunarinnar).

3. Gildistími – endurskoðun.

3.1. Áætlun þessi skal gilda frá [dags] til [dags].

3.2. Verði verulegar breytingar á forsendum áætlunar þessarar á gildistíma hennar er heimilt að breyta og/eða endurskoða áætlunina. Breyting og/eða endurskoðun áætlunarinnar skal vera skrifleg og staðfest með undirritun allra aðila áætlunarinnar.

3.3. Breytingar og/eða endurskoðun áætlunarinnar skal staðfest af skipuðum eftirlitsaðila.

Áætlun þessi er gerð í [fjöldi] samhljóða eintökum og halda aðilar hver sínu eintaki af áætluninni.

Til staðfestingar þessari áætlun, rita aðilar [nöfn framleiðenda] hér nöfn sín í viðurvist tveggja vitundarvotta:

Vitundarvottar:

Fyrir hönd skipaðs eftirlitsaðila skv. xx. og xx. gr. reglugerðar um gæðastýrða sauðfjárframleiðslu nr. nn/áááá:

Fyrir hönd Matvælastofnunar skv. xx. gr. reglugerðar um gæðastýrða sauðfjárframleiðslu nr. nn/áááá.

VIÐAUKI III
Viðmiðunarreglur um mat á umhverfisþætti.

	Á ekki við	Best		Verst
		Í lagi	Þarfnast lagfæringa	Ekki í lagi
		1	2	3
Girðingar				
Umhverfi íbúðarhúss				
Umhverfi útlúsa				
Umhverfi vélageymslna				
Uppröðun lausra hluta				
Laust plast				

Aðili telst ekki uppfylla skilyrði um gæðastýrða sauðfjárframleiðslu ef eitt eða fleiri atriði fá einkunnina 3 (ekki í lagi).

Eftirtalin atriði eiga við um einkunnina 3. Einnig skal hafa til viðmiðunar handbók um umhverfi og ásýnd, sem Bændasamtök Íslands gefa út.

Girðingar: Ástand girðinga er með þeim hætti að þær eru hættulegar skepnum t.d. liggja á hliðinni, laus gaddavir og svo framvegis.

Umhverfi mannvirkja: Öþrífnaður út frá taðhaugum, járnadrasl, ónýtir rafgeymar, áberandi magn af ónýtum vélum, tækjum o.s.frv.

Umhirda og uppröðun lausra hluta: Magn ónýtra tækja sem ekki er raðað eða komið fyrir með skipulegum hætti, sem og vélar og tæki sem hindra aðgengi að mannvirkjum.

Laust plast, net, garn og stórsekkir: Laust og fjúkandi plast, net og garn. Stórsekkir áberandi, t.d. plast, net og garn. Stórsekkir á girðingum eða troðið niður í kringum rúllustæður. Ekki sinnt um að hirta plast, net og garn af rúllum sem eru gefnar úti. Haugar af ónýtum rúllum með rifid plast. Tómir og/eða ónýtir áburðar- eða fôðurbætissekkir.

REGLUGERÐ

um (1.) breytingu á reglugerð nr. 1160/2013 um gæðastýrða sauðfjárframleiðslu.

1. gr.

IV. kafli reglugerðarinnar verður svohljóðandi og breytist greinatala samkvæmt því:

13. gr.

Meginreglur um landnýtingu.

Landnýting framleiðanda skal vera sjálfbær á öllu því landi sem hann tilgreinir í umsókn sinni og skal það land jafnframt standast viðmið um ástand samkvæmt þeim kröfum sem settar eru í viðauka I. Framleiðandi skal eingöngu nýta land sem tilgreint er í umsókn. Landbótaáætlun skv. 15. gr. skal gera fyrir beitilands sem uppfyllir ekki kröfur samkvæmt viðauka I.

14. gr.

Mat á landnýtingu.

Eftirlitsaðili skv. 2. gr. skal leggja mat á land framleiðenda sem óska eftir að taka upp gæðastýrða sauðfjárframleiðslu og tilkynna Matvælastofnun um niðurstöður sínar.

Matvælastofnun skal tilkynna framleiðendum ef þeir uppfylla ekki skilyrði 13. gr. og gefa þeim allt að þriggja mánaða frest til að setja sér landbótaáætlun skv. 15. gr.

15. gr.

Landbótaáætlun fyrir heimalönd, upprekstrarheimalönd og afrétti.

Framleiðandi gerir landbótaáætlun fyrir heimalönd sín, upprekstrarheimalönd og afrétti til allt að 10 ára. Landbótaáætlunir skulu gerðar í samræmi við viðauka II.

Við gerð landbótaáætlunar fyrir upprekstrarheimalönd og afrétti skulu framleiðendur, eftir því sem við á, hafa samráð við landeigendur og sveitarfélög. Framleiðendur skulu við gerð landbótaáætlunar fyrir afrétti einnig leita umsagna Landgræðslu ríkisins skv. 16. gr. laga nr. 6/1986 um afréttamálefni, fjallskil o.fl. Einnig skal lita til 12. gr. sömu laga sé talin þörf sambærilegra ráðstafana fyrir upprekstrarheimalönd.

Framleiðanda er heimilt að leita leiðbeininga Landgræðslu ríkisins við gerð landbótaáætlunar. Landgræðsla ríkisins áritar á landbótaáætlun að hún hafi verið unnin í samræði við stofnunina og sé henni samþykkt.

Matvælastofnun skal leita umsagnar Landgræðslu ríkisins um landbótaáætlunir sem ekki eru áritaðar af Landgræðslu ríkisins. Í umsógn Landgræðslu ríkisins skal koma fram hvort áætlunin sé í samræmi við meginreglur skv. 13. gr., viðauka I og II og tilgreina tillögur að úrbótum á áætlun sem séu í samræmi við skilyrði reglugerðarinnar.

Matvælastofnun skal staðfesta að landbótaáætlun sé í samræmi við ákvæði þessarar reglugerðar. Telji Matvælastofnun að landbótaáætlun standist ekki ofangreindar kröfur skal stofnunin greina framleiðanda frá ástæðum þess og veita honum tveggja vikna frest til úrbóta.

Matvælastofnun er heimilt að staðfesta landbótaáætlun til allt að 10 ára, þótt ljóst sé að í lok gildistíma áætlunarinnar náist ekki að uppfylla viðmið um ástand lands í viðauka I. Í slíkri landbótaáætlun skulu settar fram ítarlegar tillögur um hvernig verði dregið úr beitarlági, svo sem, með fækkun fjár, aðgangi að öðru beitarláði og styttri beitartíma og hvernig komið er í veg fyrir beit á landi í ástandsflökki 5.

16. gr.

Landbótaáætlun.

Landbótaáætlun skal fela í sér ákvæði um fyrirhugaðan fjölda búfjár og eftir atvikum áætlun um landbætur s.s. uppræðslu. Í landbótaáætlun skal skilgreina og afmarka á loftmynd beitarsvæði og beitarríðuð svæði sem framleiðendur hætta að nýta til beitar í samræmi við viðauka I. Aukist beitarlág á gildistíma landbótaáætlunar skal áætlunin endurskoðuð í samvinnu við Landgræðslu ríkisins og hljóta staðfestingu Matvælastofnunar skv. 15. gr.

Í landbótaáætlun skal tilgreina hvernig fara skuli með sauðfé sem finnst á beitarríðuðum svæðum. Framleiðanda er óheimilt að beita fé visvitandi á beitarríðuð svæði.

Í landbótaáætlun þar sem fjallað er um uppræðslu eða aðrar landbætur skal kveða á um markmið, umfang, staðsetningu og hver er ábyrgur fyrir framkvæmd. Við mat á nauðsynlegu umfangi landbóta skal mið tekið af því hversu langt frá viðmiðunarmörkum í viðauka I landið er.

Í landbótaáætlun þar sem fjallað er um landbætur skv. 15. gr. skal tilgreina með hvaða hætti árangursmat á landbótum skuli fara fram. Við árangursmat skal metin gróðurhæð, gróðurþekja, hlutdeild einstakra tegundahópa í gróðurþekju eða aðrir þeir þættir sem geta talist mælikvarðar á árangur landbóta á hverjum tíma. Arangur landbóta skal metinn eigi sjáldnar en á fimin ára fresti. Eftirlitsaðili skv. 3. mgr. 2. gr. skal upplýsa Matvælastofnun um þau tilvik þar sem árangur er ekki metinn fullnægjandi.

Uppfylli framleiðandi ekki meginreglur 13. gr. skal Matvælastofnun tilkynna framleiðanda um ástæður þess og veita honum að hámarki þrjá mánuði til að uppfylla skilyrði reglugerðarinnar.

Framleiðandi sem ekki uppfyllir skilyrði í landbótaáætlun uppfyllir ekki skilyrði um gæðastýrða sauðfjárframleiðslu.

2. gr.

4. mgr. ákvæðis til bráðabirgða verður svohljóðandi:

Landbótaáætlunir sem gerðar voru samkvæmt ákvæðum reglugerðar nr. 10/2008 um gæðastýrða sauðfjárframleiðslu skulu uppfærðar í samræmi við efni reglugerðar þessarar. Landbótaáætlunir sem féllu úr gildi 31. desember 2014 og koma til með að falla úr gildi 31. desember 2015 skulu halda gildi sínu til 1. mars 2016, landbótum samkvæmt þeim áætlunum skal framhaldið með sama hætti og mælt var fyrir um á gildistíma áætlunar. Vinnu við gerð og uppfærslu landbótaáætlana í samræmi við kröfur reglugerðarinnar skal lokið fyrir 1. mars 2016.

3. gr.

3. mli. 4. mgr. viðauka 1 verður svohljóðandi:

Til að nýting beitilands fái staðfestingu þarf það að standast þau viðmið sem sett eru í töflu 2 fyrir heimalönd og upprekstrarheimalönd og töflu 3 fyrir afrétti. Standist land ekki þau viðmið þarf framleiðandi að setja sér landbótaáætlun skv. 15. gr.

4. gr.

Reglugerð þessi er sett með heimild í lögum nr. 99/1993 um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum, með síðari breytingum, 29. gr. laga nr. 25/1993 um dýrasjúkdóma og varnir gegn þeim og 46. gr. laga nr. 55/2013 um velferð dýra. Reglugerðin öðlast þegar gildi.

Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu, 18. júní 2015.

F. h. sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra,

Ólafur Friðriksson.

Rebekka Hilmarsdóttir.

REGLUGERÐ um gæðastýrða sauðfjárframleiðslu.

1. gr.

Gæðastýrð sauðfjárframleiðsla.

Með gæðastýrri sauðfjárframleiðslu er átt við framleiðslu sauðfjárafurða samkvæmt kröfum sem settar eru fram í þessari reglugerð um aðbúnað og umhverfi, sauðfjárskýrsluhald, jarðrækt, fôðun, heilsufar, lyfjantöknun, afurðir, landnýtingu og skyld atriði.

Sauðfjárframleiðendur sem uppfylla skilyrði um gæðastýrða sauðfjárframleiðslu á tímabilinu frá 1. janúar 2017 til 31. desember 2026 eiga rétt til sérstakra álagsgreiðslna úr ríkissjóði til samræmis við samning um starfsskilyrði sauðfjárræktar frá 19. febrúar 2016.

I. KAFLI

Yfirstjórn og orðskýringar.

2. gr.

Stjórnsýsla.

Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra hefur yfirstjórn mála samkvæmt þessari reglugerð. Matvælastofnun fer með framkvæmd gæðastýrðar sauðfjárframleiðslu.

Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra er heimilt að gera samninga við eftirlitsaðila (ríkisstofnanir og/eða einkaaðila) um eftirlit og úttekt á landi sem nýtt er við gæðastýrða sauðfjárframleiðslu. Matvælastofnun er heimilt að annast öll þau verkefni sem lögð eru til þessa eftirlitsaðila.

3. gr.

Orðskýringar.

Merking hugtaka er sem hér segir:

- Afréttur*: Land utan heimalanda og upprekstrarheimalanda sem framleiðendur hafa rétt til að nýta sameiginlega til beitar undir stjórn einnar eða fleiri sveitarstjórna.
- Auðnir*: Ögrónar eða lítt grónar landgerðir utan byggðar, með gróðurþekju minni en 20%, sem mynda samfelldar heildir í landslagi og eru mótaðar af mörgum ferlum jarðvegsrofs, t.d. urðir, melar, sandar, sendnir melar, hraun o.fl.
- Álagsgreiðsla*: Tiltekin fjárhæð sem greiðist á gæðastýrða sauðfjárframleiðslu.
- Árangursmat*: Mat eftirlitsaðila skv. 2. gr. á árangri landbóta samkvæmt landbótaáætlun.
- Ástand beitilands*: Eiginleikar og samsetning gróðurs og jarðvegs í vistkerfi viðkomandi landsvæðis, í samanburði við það sem telja má eðlilegt miðað við gott ástand lands og hóflega landnýtingu að mati eftirlitsaðila skv. 2. gr.
- Beitarfríðað svæði*: Tiltekið landsvæði sem ekki er ætlað til beitar og tilgreint sem slíkt í landbótaáætlun.
- Búsúmer*: Landnúmer samkvæmt fasteignamati auk númers rekstrareiningar innan býlis.
- Framleiðandi*: Hver sá sem framleiðir sauðfjárafurðir, hvort sem er einstaklingur, lögaðili, aðili að félagsbúi eða ríkisbúi.
- Framleiðsluár*: Almanaksár.
- Gæðahandbók*: Rafræn handbók sem er ætlað að skjalfesta framleiðsluaðferðir og framleiðsluáðstæður á sauðfjár búum til hagnýtingar við ákvarðanatöku í rekstri og markaðssetningu afurða. Matvælastofnun skal annast útgáfu, endurskoðun og dreifingu hennar með rafrænum hætti.
- Heimaland*: Land sem framleiðandi, eigandi eða ábúandi, hefur einn rétt til að nýta til beitar.
- Jarðvegsgrof*: Losun og flutningur jarðvegsefna eða yfirborðsefna sem rýrir landgæði, s.s. jarðveg og gróður.
- Landbótaáætlun*: Tímasett aðgerðaáætlun um úrbætur á ástandi lands skv. 15.-17. gr.
- Landbætur*: Hvers kyns aðgerðir sem hafa það að markmiði að bæta ástand lands.
- Landnýting*: Nýting lands til beitar.
- Rofsvæði*: Svæði þar sem rofferlar, s.s. vind- og vatnsrof, eru virkir.

- Sjálfbær landnýting*: Nýting sem ekki gengur á auðlindir lands, s.s. jarðveg, gróður og vatn og tryggir um leið viðgang og virkni vistkerfis til framtíðar.
- Sýriþættir*: Þættir sem gefa viðbótarupplýsingar um land og nýtingu þess og geta haft áhrif á niðurstöðu vottunar, svo sem vitategundir, landgerð, hæð yfir sjávarnáli, halli lands, önnur landnýting o.fl.
- Umlverfi*: Nánasta nágrenni býlis þ.e. svæði í 50 metra rásíðum í kringum veg, heimkeyrslu og mannvirki.
- Umsjónarmadur gæðastýringar*: Aðili sem framleiðandi tilnefnir skv. 5. gr.
- Upprekstrarheimaland*: Eignarland tveggja eða fleiri jarða þar sem tveir eða fleiri framleiðendur geta farið sameiginlega með heimild til beitarnýtingar.

II. KAFLI

Umsóknir og skráningar.

4. gr.

Umsókn.

Framleiðandi sá sem óskar eftir að taka upp gæðastýrða sauðfjárframleiðslu á búi sínu skal senda skriflega umsókn til Matvælastofnunar á eyðublöðum sem stofnunin skal láta í té. Umsóknnum skal skila eigi síðar en 20. nóvember ef framleiðandi óskar eftir álagsgreiðslum fyrir næsta almanaksár.

Eftirfarandi upplýsingar skulu koma fram í umsókn:

- Nafn, kennitala og lögheimili framleiðanda, auk virðisaukaskattsnúmers.
- Nafn umsjónarmanns gæðastýringar ef við á.
- Jarðir, upprekstrarheimalönd og afréttir sem framleiðandi nýtir til beitar, tilgreint með nafni og landsnúmeri jarðar og eigenda þeirra. Skrifleg heimild til nýtingar lands þar sem framleiðandi fer ekki með heimild til nýtingar sem landeigandi eða ábúandi. Greina skal frá fjölda vetrarfóðraðs sauðfjár.
- Búsúmer á því búi sem sótt er um gæðastýringu á.
- Greiðsluupplýsingar vegna álagsgreiðslna.

Matvælastofnun og eftirlitsaðilar í hennar umboði meta umsóknir og sannreyna hvort umsækjandi uppfylli skilyrði reglugerðarinnar.

5. gr.

Skráningar.

Matvælastofnun heldur skrá yfir umsækjendur og þá sem uppfyllt hafa skilyrði um gæðastýrða sauðfjárframleiðslu.

Matvælastofnun skal sjá um að koma gæðahandbók til framleiðenda eða sjá til þess að handbókin sé aðgengileg á rafrænu formi fyrir árslok.

Tilkynna skal Matvælastofnun um breytingar á því hvaða framleiðandi stendur fyrir búi sem er í gæðastýrri sauðfjárframleiðslu. Við slík framleiðandaskipti að búi heldur nýr framleiðandi rétti fráfarandi framleiðanda til álagsgreiðslna að uppfylltum öðrum skilyrðum. Honum er skylt að sækja námskeið skv. 12. gr. í næsta skipti sem það er haldið.

Framleiðandi skal tilkynna Matvælastofnun fyrir 31. desember ef hann ætlar að hætta í gæðastýrri sauðfjárframleiðslu vegna næsta almanaksárs.

III. KAFLI

Skyldur framleiðanda við framleiðslu.

6. gr.

Gæðahandbók.

Í gæðahandbók skal skrá eftirgreindar upplýsingar um framleiðsluaðferðir og aðstæður á sauðfjár búum:

- Áburðarnotkun. Um áburðarnotkun fer eftir almennum reglum um mengunarvarnir og umhverfisvernd, sbr. ákvæði laga nr. 7/1998 um hollustuþætti og mengunarvarnir, laga nr. 22/1994 um eftirlit með fôðri, áburði og sáðvöru og laga nr. 25/1993 um dýrasjúkdóma og varnir gegn þeim.

- b. Gróffóðuröflun og fôðrun á búinu. Um mat á fôðurmagni, fôðurgæðum og fôðurbörfum fer eftir ákvæðum laga nr. 38/2013 um búfjárhald og laga nr. 55/2013 um velferð dýra.
 - c. Landnýtingu. Um landnýtingu fer skv. IV. kafla reglugerðarinnar.
 - d. Lyfjakaup og lyfjanot. Í hversu miklu magni, hversu oft og lengi. Vanhöld sauðfjár, þ.m.t. veikindi og slysfarir. Greina skal sjúkdóma eftir því sem kostur er. Sjúkdóma- og lyfjaskráningar skulu vera rekjanlegar til einstakra gripa í hjörðinni. Skrá skal garna veiki bólu-setningu, þar sem það á við.
 - e. Umhverfi skv. 19. tl. 3. gr. reglugerðarinnar. Ástand og ásynd umhverfis skv. 10. gr.
 - f. Önnur fôðuröflun. Upplýsingar um aðkeypt fôður sem ekki fellur undir b. lið. Skrá skal seljendur fôðurs, tegund og magn. Notkun erfðabreytts fôðurs er bönnuð skv. reglugerð nr. 878/2016 um bann við notkun erfðabreytts fôðurs í sauðfjárrækt.
- Loks skal skrá í gæðahandbók aðrar upplýsingar sem tilgreindar eru í leiðbeiningum um skráningu. Skráning skal hefjast eigi síðar en í upphafi þess árs sem framleiðandi tekur upp gæðastýrða sauðfjárrækt.

Heimilt er að hagnýta skráningu í rafrænum gagnagrunni á vegum Bændasamtaka Íslands eða Matvælastofnunar við skráningu í rafræna gæðahandbók skv. 10. tl. 3. gr. reglugerðarinnar.

7. gr.

Aðbúnaður og meðferð.

Sauðfé skal njóta fullnægjandi aðbúnaðar, meðferðar og fôðrunar. Uppfylla skal kröfur um húsa-skjól, aðbúnað og umhirðu sauðfjár til samræmis við ákvæði laga nr. 38/2013 um búfjárhald og laga nr. 55/2013 um velferð dýra.

8. gr.

Merkingar búfjár.

Fjárstofn skal merktur samkvæmt reglugerð nr. 916/2012 um merkingar búfjár. Einnig skal fê eynamarkað skv. 63. gr. laga nr. 6/1986 um afréttamálefni, fjallskil o.fl.

9. gr.

Afurðaskýrsluhald.

Allur fjárstofn bús framleiðanda skal skráður í Fjárvis. Afurðaskýrsluhald framleiðanda skal uppfylla þær kröfur sem kveðið er á um í 4. gr. reglugerðar um stuðning við sauðfjárrækt til að það teljist fullnægjandi. Matvælastofnun er skylt að tilkynna framleiðanda fyrir 31. desember vegna haustbókar og 1. september vegna vorbókar standist hann ekki kröfur um fullnægjandi skýrsluhald. Framleiðanda skal veittur að hámarki fjögurra vikna frestur til að ganga frá fullnægjandi skýrsluhaldsskilum eða koma á framfæri andmælum. Framleiðandi sem ekki skilar fullnægjandi skýrsluhaldi innan frests telst ekki uppfylla skilyrði um gæðastýrða sauðfjárrækt.

Framleiðendur sem eru að hefja þátttöku í gæðastýrðri sauðfjárrækt, en hafa til þess tíma ekki verið í skýrsluhaldi, skulu ganga frá skilum á vorbók eigi síðar en 20. ágúst.

Matvælastofnun skal tryggður fullnægjandi aðgangur að Fjárvis og undirliggjandi gagnagrunni m.a. til að tryggja að Fjárvis uppfylli þær kröfur sem gerðar eru til fullnægjandi afurðaskýrsluhalds.

10. gr.

Umhverfi.

Umhverfi býlis skal standast kröfur samkvæmt viðauka III.

Við mat á kröfum til umhverfis er byggt á eftirfarandi þáttum:

- a. Ástandi girðinga.
- b. Ástandi umhverfis við mannvirki.
- c. Umhirðu og uppröðun lausra hluta.
- d. Lausum hlutum.

11. gr.

Bólusetning gegn garna veiki.

Uppfylla skal skyldur til bólusetningar samkvæmt reglugerð nr. 911/2011 um garna veiki og varnir gegn henni, ásamt síðari breytingum.

12. gr.

Undirbúningsnámskeið.

Framleiðendur sem sótt hafa um að taka upp gæðastýrða sauðfjárrækt skulu sækja sérstakt undirbúningsnámskeið þar sem fjalla skal um þau atriði sem reglugerðin tilgreinir.

IV. KAFLI

Landnýting framleiðanda og landbótaáætlun.

13. gr.

Meginreglur um landnýtingu.

Landnýting framleiðanda skal vera sjálfbær á öllu því landi sem hann tilgreinir í umsókn sinni og skal það land jafnframt standast viðmið um ástand samkvæmt þeim kröfum sem settar eru í viðauka I. Framleiðandi skal eingöngu nýta land sem tilgreint er í umsókn. Landbótaáætlun skv. 15. gr. skal gera fyrir beitilund sem uppfyllir ekki kröfur samkvæmt viðauka I.

14. gr.

Mat á landnýtingu.

Eftirlitsaðili skv. 2. gr. skal leggja mat á land framleiðanda sem óska eftir að taka upp gæðastýrða sauðfjárrækt og tilkynna Matvælastofnun um niðurstöður sínar.

Matvælastofnun skal tilkynna framleiðendum ef þeir uppfylla ekki skilyrði 13. gr. og gefa þeim allt að þriggja mánaða frest til að setja sér landbótaáætlun skv. 15. gr.

15. gr.

Landbótaáætlun fyrir heimalönd, upprekstrarheimalönd og afrétti.

Framleiðandi gerir landbótaáætlun fyrir heimalönd sín, upprekstrarheimalönd og afrétti til allt að 10 ára. Landbótaáætlunir skulu gerðar í samræmi við viðauka II.

Við gerð landbótaáætlunar fyrir upprekstrarheimalönd og afrétti skulu framleiðendur, eftir því sem við á, hafa samráð við landeigendur og sveitarfélög. Framleiðendur skulu við gerð landbótaáætlunar fyrir afrétti einnig leita umsagna Landgræðslu ríkisins skv. 16. gr. laga nr. 6/1986 um afréttamálefni, fjallskil o.fl. Einnig skal líta til 12. gr. sömu laga sé talin þörf sambærilegra ráðstafana fyrir upprekstrarheimalönd.

Framleiðanda er heimilt að leita leiðbeininga Landgræðslu ríkisins við gerð landbótaáætlunar. Landgræðsla ríkisins áritar á landbótaáætlun að hún hafi verið unnin í samráði við stofnunina og sé henni samþykkt.

Matvælastofnun skal leita umsagnar Landgræðslu ríkisins um landbótaáætlunir sem ekki eru áritaðar af Landgræðslu ríkisins. Í umsögn Landgræðslu ríkisins skal koma fram hvort áætlunin sé í samræmi við meginreglur skv. 13. gr., viðauka I og II og tilgreina tillögur að úrbótum á áætlun sem séu í samræmi við skilyrði reglugerðarinnar.

Matvælastofnun skal staðfesta að landbótaáætlun sé í samræmi við ákvæði þessarar reglugerðar. Telji Matvælastofnun að landbótaáætlun standist ekki ofangreindar kröfur skal stofnunin greina framleiðanda frá ástæðum þess og veita honum tveggja vikna frest til úrbóta.

Matvælastofnun er heimilt að staðfesta landbótaáætlun til allt að 10 ára. Þótt ljóst sé að í lok gildistíma áætlunarinnar náist ekki að uppfylla viðmið um ástand lands í viðauka I. Í slíkri landbótaáætlun skulu settar fram ítarlegar tillögur um hvernig verði dregið úr beitarálagi, svo sem, með fækkun fjár, aðgangi að öðru beitarlandi og styttri beitar tíma og hvernig komið er í veg fyrir beit á landi í ástandslokki 5.

16. gr.

Landbótaáætlun.

Landbótaáætlun skal fela í sér ákvæði um fyrirhugaðan fjölda búfjár og eftir atvikum áætlun um landbætur s.s. uppgæðslu. Í landbótaáætlun skal skilgreina og afmarka á loftmynd beitarsvæði og beitarríðuð svæði sem framleiðendur hætta að nýta til beitar í samræmi við viðauka I. Aukist beitara-
álag á gildistíma landbótaáætlunar skal áætlunin endurskoðuð í samvinnu við Landgræðslu ríkisins og hljóta staðfestingu Matvælastofnunar skv. 15. gr.

Í landbótaáætlun skal tilgreina hvernig fara skuli með sauðfé sem finnst á beitarríðuðum svæð-
um. Framleiðanda er óheimilt að beita fé visvitandi á beitarríðuð svæði.

Í landbótaáætlun þar sem fjallað er um uppgæðslu eða aðrar landbætur skal kveða á um marknið,
umfang, staðsetningu og hver er ábyrgur fyrir framkvæmd. Við mat á nauðsynlegu umfangi landbóta
skal mið tekið af því hversu langt frá viðmiðunarnörkum í viðauka I landið er.

Í landbótaáætlun þar sem fjallað er um landbætur skv. 15. gr. skal tilgreina með hvaða hætti
árangursmat á landbótum skuli fara fram. Við árangursmat skal metin gróðurhæð, gróðurþekja, hlut-
deild einstakra tegundahópa í gróðurþekju eða aðrir þeir þættir sem geta talist mælikvarðar á árangur
landbóta á hverjum tíma. Arangur landbóta skal metinn eigi sjaldnar en á fimm ára fresti. Eftirlitsaðili
skv. 3. mgr. 2. gr. skal upplýsa Matvælastofnun um þau tilvik þar sem árangur er ekki metinn
fullnægjandi.

Uppfylli framleiðandi ekki meginreglur 13. gr. skal Matvælastofnun tilkynna framleiðanda um
ástæður þess og veita honum að hámarki þrjá mánuði til að uppfylla skilyrði reglugerðarinnar.

Framleiðandi sem ekki uppfyllir skilyrði í landbótaáætlun uppfyllir ekki skilyrði um gæðastýrða
sauðfjárframleiðslu.

V. KAFLI

Eftirlit og ákvarðanir.

17. gr.

Eftirlit með landnýtingu og landbótum.

Matvælastofnun eða eftirlitsaðili skv. 3. mgr. 2. gr. hefur eftirlit með landnýtingu framleiðenda í
gæðastýrði sauðfjárframleiðslu og landbótaáætlun ef um hana er að ræða. Eftirlit skal byggt á
tilviljunarkenndu úrtaki úr hópi framleiðenda, ásetningstölum úr eftirliti og ábendingum úr gróður-
eftirliti skv. III. kafla laga nr. 17/1965 og III. kafla laga nr. 6/1986 um afréttamálefni, fjallskil o.fl.

Matvælastofnun og eftirlitsaðili skal við eftirlit kanna hvort framleiðandi hefur heimild til
nýtingar á því landi sem hann tilgreinir í umsókn sinni og getur krafð framleiðanda um gögn því til
sönnunar. Framleiðandi sem visvitandi nýtir land án heimildar uppfyllir ekki skilyrði um gæðastýrða
sauðfjárframleiðslu. Matvælastofnun skal upplýsa landeiganda um beitarafnot annarra á jörð sinni ef
landeigandi óskar þess.

18. gr.

Eftirlit Matvælastofnunar.

Matvælastofnun annast eftirlit með þeim skyldum framleiðanda sem tilgreindar eru í 6.-8. gr. og
10.-12. gr. reglugerðarinnar. Uppfylli framleiðandi ekki skilyrði gæðastýringar skal Matvælastofnun
veita hæflegan frest til úrbóta þó að hámarki fjögurra vikna frest.

Þegar grípa þarf til ráðstafana vegna vanfóðrunar, harðýði, slysa eða slæms aðbúnaðar hjá
framleiðanda skv. 38. gr. laga nr. 55/2013 um velferð dýra eru skilyrði gæðastýringar ekki uppfyllt. Í
slíkum tilfellum skal ekki veita frest til úrbóta.

19. gr.

Réttur til aðildar að gæðastýrði sauðfjárframleiðslu.

Framleiðandi er aðili að gæðastýrði sauðfjárframleiðslu á milli ára, án umsóknar, svo lengi sem
hann uppfyllir skilyrði hennar og óskar ekki eftir að hún verði felld niður.

Matvælastofnun skal tilkynna framleiðanda eigi síðar en 31. ágúst ár hvert ef hann uppfyllir ekki
skilyrði um gæðastýrða sauðfjárframleiðslu og gefa honum kost á andmælum. Stofnunin skal því næst
tilkynna honum um hvort hann uppfylli skilyrði aðildar, þ.e. eigi rétt á álagsgreiðslum.

Ákvörðun Matvælastofnunar skv. 2. mgr. um hvort framleiðandi uppfylli skilyrði gæðastýringar
skal byggð á upplýsingum um landnýtingu og eftirlit. Einnig skal stofnunin byggja ákvörðun sína á
öðrum gögnum sem hún aflar sér og varða skilyrði gæðastýringar samkvæmt III. og IV. kafla reglu-
gerðarinnar. Hér má t.d. nefna upplýsingar sem aflað er samkvæmt reglugerð nr. 916/2012 um merk-
ingar búfjár, reglugerð nr. 911/2011 um garnaveiki og varmir gegn henni og reglugerð nr. 651/2001
um útymingu á riðuveiki og bætur vegna niðurskurðar. Einnig má nefna upplýsingar sem stofnunin
aflar sér um illa meðferð búfjár við eftirlit með búfjárhaldi samkvæmt lögum nr. 38/2013 um
búfjárhald og lögum nr. 55/2013 um velferð dýra.

Framleiðandi sem uppfyllir ekki skilyrði aðildar að gæðastýrði sauðfjárframleiðslu missir rétt til
álagsgreiðslna í eitt ár en getur sótt um aðild að nýju næsta framleiðsluár, eftir endurnýjun umsóknar.
Matvælastofnun er heimilt að krefjast þess að framleiðandi sem missir rétt til álagsgreiðslna í eitt ár
skuli sækja undirbúningsnámskeið skv. 12. gr. að nýju.

Ákvörðun Matvælastofnunar samkvæmt þessari grein má kæra til sjávarútvegs- og landbúnaðar-
ráðherra innan þriggja mánaða, samkvæmt VII. kafla stjórnsýslulaga nr. 37/1993.

VI. KAFLI

Álagsgreiðslur o.fl.

20. gr.

Greiðstuálagning.

Fjárhæð álagsgreiðslna vegna gæðastýrðrar sauðfjárframleiðslu er háð samningi um starfsskilyrði
sauðfjárræktar frá 19. febrúar 2016 og fjárlögum hvers árs.

Greitt er álag á allt framleitt kindakjöt frá framleiðendum sem uppfylla kröfur samkvæmt reglu-
gerð þessari.

Heimilt er að beita stuðlum til að greiða mishátt álag á einstaka flokka lambakjöts eða annars
kindakjöts eða vegna mismunandi sláturtíma. Þá er einnig heimilt að setja þyngdartakmörk fyrir
álagsgreiðslum þannig að greitt sé að hámarki út á ákveðinn kílóafjölda hvers skrokks eða að skrokkur
þurfi að ná ákveðinni lágmarksþyngd til að álagsgreiðsla fái greidd. Ennfremur er heimilt að greiða
álagsgreiðslur með þeim hætti að þær skiptist jafnt á skrokka sem fullnægja skilgreindum
gæðakröfum.

Markaðsráð kindakjöts gerir árlega tillögu til framkvæmdanefndar búvörusamninga um hvort
nýta beri heimildir skv. 3. mgr. og með hvaða hætti. Verði heimildir nýttar skulu ákvarðanir um það
liggja fyrir eigi síðar en 1. nóvember árið á undan.

Um fyrirkomulag greiðslna fer eftir ákvæðum 5. gr. reglugerðar um stuðning við sauðfjárrækt.

VII. KAFLI

Viðurlög og gildistaka.

21. gr.

Viðurlög.

Brot gegn reglugerð þessari varða viðurlögum samkvæmt lögum nr. 99/1993 um framleiðslu,
verðlagningu og sölu á búvörum, með síðari breytingum. Með mál út af brotinu skal farið samkvæmt
lögum nr. 88/2008 um meðferð sakamála.

22. gr.

Gildistaka.

Reglugerð þessi er sett með heimild í búvörulögum nr. 99/1993, með síðari breytingum, 29. gr.
laga nr. 25/1993 um dýrasjúkdóma og varmir gegn þeim og 46. gr. laga nr. 55/2013 um velferð dýra.
Reglugerðin öðlast þegar gildi. Við gildistöku reglugerðarinnar fellur úr gildi reglugerð nr. 1166/2017
um gæðastýrða sauðfjárframleiðslu.

Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu, 8. maí 2018.

Kristján Þór Júlíusson
sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra.

Rebekka Hilmarisdóttir.

VIÐAUKI I

Viðmiðunarreglur um mat á ástandi lands og landnýtingu.

Mat á landnýtingu umsækjenda byggir á ástandsmati sem lýst er í 1. útgáfu, Sigprúður Jónsdóttir (2010) *Sauðfjárhagar. Gumarsholti*: Landgræðslu ríkisins.

Land er flokkað í 6 ástandsflokka með tilliti til einkenna þess (tafla 1).

Land í ástandsflokki 5 skal ekki nýtt til beitar. Gera skal landbótaáætlun sem felur í sér aðgerðir sem miða að því að landið verði beitarhæft.

Reikna skal hlutfall lands í hverjum ástandsflokki fyrir það land sem meta á fyrir hvern framleiðanda. Land sem ekki er nýtt til beitar er undanskilið í útreikningum. Til að nýting beitolands fái staðfestingu þarf það að standast þau viðmið sem sett eru í töflu 2 fyrir heimalönd og upprekstrarheimalönd og töflu 3 fyrir afrétti. Standist land ekki þau viðmið þarf framleiðandi að setja sér landbótaáætlun skv. 15. gr.

Tafla 1. Ástandsflokkun lands eftir einkennum og líklegt gróðurlendi.

Flokkur	Ástand	Einkenni	Líklegt gróðurlendi
0	Agætt	Gróðurþekja heil. Rofabörð engin. Jarðvegur stöðugur. Sina mikil í sverði. Uppskera mikil. Beitarummerki lítil eða engin.	Kjarr- og blómendi, mýrar og mólendi.
1	Gott	Gróðurþekja heil eða nánast heil. Rofabörð engin. Jarðvegur stöðugur. Sina talsverð í sverði. Uppskera mikil, gróðumýting lítil. Beitarummerki lítil.	Graslendi, mýrar, kjarr- og blómendi, vallendi, heiðar og mólendi.
2	Sæmilegt	Gróðurþekja nánast heil, í jafnvægi eða framför. Rofabörð geta verið til staðar en lág og að gróa upp. Jarðvegur stöðugur. Sina í sverði. Uppskera talsverð, gróðumýting nokkur. Beitarummerki sýnileg.	Graslendi, vallendi, heiðar og mólendi.
3	Slæmt	Gróðurþekja rofin. Rofabörð geta verið til staðar. Jarðvegur nokkuð stöðugur. Sina lítil. Uppskera lítil. Beitarummerki geta verið talsverð.	Rýrir móar, brattlendi, mólendi og melar.
4	Mjög slæmt	Gróðurþekja rofin. Rofabörð opin og virk. Jarðvegur óstöðugur. Sina vart sýnileg. Uppskera lítil. Beitarummerki geta verið mikil.	Melar áberandi. Rýrt mólendi.
5	Ohæft til beitar	Gróðurþekja í tötrum. Stök rofabörð með virku rofi. Jarðvegur mjög óstöðugur (laus). Sina nær engin. Uppskera óveruleg. Beitarummerki geta verið mikil.	Sandar, melar og auðnir.

Tafla 2. Viðmiðunarmörk um ástand lands í heimalöndum og upprekstrarheimalöndum.

	Ástandsflokkur 5 Rof og ástand gróðurs	Ástandsflokkar 3+4+5 Rof og ástand gróðurs
Landbótaáætlun ekki nauðsynleg	< 5% Hámark 5 ha	< 33% Hámark 40 ha
Landbótaáætlun nauðsynleg	> 5%	> 33%

Tafla 3. Viðmiðunarmörk um ástand lands á afréttum

	Ástandsflokkur 5 Rof og ástand gróðurs	Ástandsflokkar 3+4+5 Rof og ástand gróðurs
Landbótaáætlun ekki nauðsynleg	< 5%	< 33%
Landbótaáætlun nauðsynleg	> 5%	> 33%

VIÐAUKI II

Fyrirmynd að landbótaáætlun.

Landbótaáætlun fyrir [nafn á afrétti/heimalandi/upprekstrarheimalandi].

1. Inngangur.

1.1. Áætlun þessi hefur verið unnin af framleiðanda/-endum sem nýttir/nýta [nafn beitarlands] til beitar í samráði við [landeigendur, fjallskilastjórn og sveitarstjórn eftir því sem við á]. Tilgangur áætlunarinnar er að vinna að þeim markmiðum sem sett eru samkvæmt áætlun þessari í samræmi við skilyrði reglugerðar um gæðastýrða sauðfjárframleiðslu um sjálfbæra landnýtingu framleiðenda í gæðastýrðri sauðfjárframleiðslu.

1.2. Markmið þessarar áætlunar eru eftirfarandi:

(Markmið áætlunarinnar skulu framsett með þeim hætti að unnt sé að meta hvort markmiðum hafi verið náð á gildistíma áætlunarinnar.

Dæmi: Á gildistíma áætlunarinnar verða græddir upp 100 hektarar þannig að gróðurþekja uppgæðslunnar nái 40%.

Dæmi: Á gildistíma áætlunarinnar verður [nafn lands] friðuð fyrir sauðfjárbætur.

2. Aðgerðir.

2.1. Framangreindum markmiðum um landnýtingu skal náð með eftirfarandi aðgerðum framleiðanda/-enda:

(Hér skal tiltaka skýrt og afdráttarlaust þær aðgerðir sem tengjast landnýtingu. Tilgreina skal áætlun aðar aðgerðir með skýrum hætti svo ljóst sé hvernig þær skuli framkvæmdar og með þeim hætti að unnt sé að hafa eftirlit með þeim. Eftir því sem við á skal kveða á um á hvaða útmærki beittarími hefst að vori og hvenær honum lýkur að hausti, tiltaka þau svæði sem eru friðuð með tilliti til förgunar og/eða ásetnings eða girðinga. Tilgreina þann fjárfjölda sem áætlað er að beitt verði á afrétt, upprekstrarheimaland og heimaland á hverju ári á gildistíma áætlunarinnar. Tilgangur þess er að unnt sé að meta hvort breytingar á fjárfjölda hafi áhrif á áætlunina.

Dæmi: Í áætlun þessari er gert ráð fyrir að ekki verði fleira fé en [fjöldi] beitt á [afrétt/upprekstrarland/heimaland] í að hámarki [títekinn fjöldi daga á ári].

2.2. Framangreindum markmiðum um landbætur skal náð með eftirfarandi aðgerðum:

(Hér skal tiltaka þær landbótaaðgerðir sem framleiðandi mun framkvæma á gildistíma áætlunarinnar. Við framsetningu landbótaaðgerða skal tilgreina eftir því sem við á:

a) heiti svæðis,

b) hvers konar aðgerðir sem framleiðandi hyggst framkvæma. Dæmi: grassáning, dreifing á lífrænum áburði o.s.frv.,

- c) *hvenær aðgerðir skulu fara fram og hversu umfangsmiklar aðgerðirnar verða,*
- d) *hvenær aðgerðum skuli vera lokið,*
- e) *hvernig árangursmati skuli háttað með aðgerðum.*

Upplýsingar um svæði og aðgerðir skulu settar upp í töflu(r) eftir árum í samræmi við gildistíma áætlunarinnar).

3. Gildistími – endurskoðun.

- 3.1. Áætlun þessi skal gilda frá [dags] til [dags].
- 3.2. Verði verulegar breytingar á forsendum áætlunar þessarar á gildistíma hennar er heimilt að breyta og/eða endurskoða áætlunina. Breyting og/eða endurskoðun áætlunarinnar skal vera skrifleg og staðfest með undirritun allra aðila áætlunarinnar.
- 3.3. Breytingar og/eða endurskoðun áætlunarinnar skal staðfest af skipuðum eftirlitsaðila.

Áætlun þessi er gerð í [fjöldi] samhljóða eintökum og halda aðilar hver sínu eintaki af áætluninni.

Til staðfestingar þessari áætlun, rita aðilar [nöfn framleiðenda] hér nöfn sín í viðurvist tveggja vitundarvotta:

Vitundarvottar:

Fyrir hönd skipaðs eftirlitsaðila skv. xx. og xx. gr. reglugerðar um gæðastýrða sauðfjárframleiðslu nr. nn/áááá:

Fyrir hönd Matvælastofnunar skv. xx. gr. reglugerðar um gæðastýrða sauðfjárframleiðslu nr. nn/áááá.

VIÐAUKI III
Viðmiðunarreglur um mat á umhverfisbætti.

	Best		Verst	
	Á ekki við	Í lagi	Parfnast lag-færinga	Ekki í lagi
		1	2	3
Girðingar				
Umhverfi íbúðarhúss				
Umhverfi útihúsa				
Umhverfi vélageymslna				
Uppröðun lausra hluta				
Laust plast				

Aðili telst ekki uppfylla skilyrði um gæðastýrða sauðfjárframleiðslu ef eitt eða fleiri atriði fá einkunnina 3 (ekki í lagi).

Eftirtalin atriði eiga við um einkunnina 3. Einnig skal hafa til viðmiðunar handbók um umhverfi og ásýnd, sem Bændasamtök Íslands gefa út.

Girðingar: Ástand girðinga er með þeim hætti að þær eru hættulegar skepnum t.d. liggja á hliðinni, laus gaddavír og svo framvegis.

Umhverfi mannvirkja: Öprifnaður út frá taðhaugum, járnadrasl, ónýtir rafgeymar, áberandi magn af ónýtum vélum, tækjum o.s.frv.

Umhúða og uppröðun lausra hluta: Magn ónýtra tækja sem ekki er ræðað eða komið fyrir með skipulegum hætti, sem og vélar og tæki sem hindra aðgengi að mannvirkjum.

Laust plast, net, garn og stórsekkir: Laust og fjúkandi plast, net og garn. Stórsekkir áberandi, t.d. plast, net og garn. Stórsekkir á girðingum eða troðið niður í kringum rúllustæður. Ekki sinnt um að hirta plast, net og garn af rúllum sem eru gefnar úti. Haugar af ónýtum rúllum með rifid plast. Tómir og/eða ónýtir áburðar- eða fôðurbætissekkir.

Viðauki 8.

Ályktun Landverndar, Náttúruverndarsamtaka Íslands og Skógræktarfélags Íslands um búvörusamninga og náttúruvernd, 5. febrúar 2016. (<https://landvernd.is/sidur/aherslur-um-natturuvernd-komi-i-buvorusamninga>).



5. febrúar 2016

Ályktun Landverndar, Náttúruverndarsamtaka Íslands og Skógræktarfélags Íslands um búvörusamninga og náttúruvernd

Ályktunin er send landbúnaðar- og sjávarútvegsráðherra, formanni og framkvæmdastjóra Bændasamtaka Íslands og formanni og framkvæmdastjóra Landssamtaka sauðfjárbænda, atvinnuveganefnd og umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis. Afrit er sent umhverfis- og auðlindaráðherra.

Landvernd, Náttúruverndarsamtök Íslands og Skógræktarfélag Íslands telja það grundvallaratriði að ríkisstuðningur við bændur í nýjum búvörusamningum sé skilyrtur við sjálfbæra nýtingu náttúruauðlinda og að komið verði í veg fyrir beit á örfoka landi.

Síðustu mánuði hafa fulltrúar bænda og ríkisins setið við samningaborðið vegna nýrra búvörusamninga, m.a. um starfsskilyrði sauðfjárframleiðslu á Íslandi. Rætt er um tíu ára samninga og þar með að skuldbinda ríkissjóð til a.m.k. 50 milljarða króna greiðslu til sauðfjárræktar á tímabilinu sé tekið mið af árlegum beinum stuðningi um þessar mundir.

Undirrituð samtök hafa fullan skilning á því að styðja þurfi við hinar dreifðu byggðir landsins til þess m.a. að tryggja byggð í sveitum þar sem sauðfjárrækt hefur verið undirstaða búsetu, varðveita fornorrænt sauðfjárfyrir og tryggja framboð á lambakjöti fyrir innanlandsmarkað. Samtökin leggja hinsvegar ríka áherslu á að skilyrða verði slíkan stuðningur við sjálfbæra nýtingu náttúruauðlinda og tryggja framfylgd slíkrar stefnu. Algert lykilaðriði er að gerður sé greinarmunur á landi sem er í góðu ástandi til beitar og landi sem þolir ekki beit. Styrkjakerfið þarfnast uppstokkunar í takt við hugmyndafræði um sjálfbæra landnýtingu og grænt hagkerfi. Sátt þarf að nást um að friða þá afrétti sem ekki þola beit, og um ný beitarviðmið sem tryggja vernd og styrkingu gróðurs og jarðvegs og efla ímynd landbúnaðarins á sama tíma. Í núgildandi samningi er vissulega ákvæði sem kveður á um sjálfbærni, sbr: „1.3. Að sauðfjárrækt sé stunduð í samræmi við umhverfisvernd, landkosti og sjálfbæra landnýtingu“. Þessu ákvæði þarf að framfylgja með virku eftirlits- og gæðastýringarkerfi.

Hér eru sett fram nokkur grundvallaratriði sem neðangreind samtök telja að hafa verði í huga við gerð nýrra búvörusamninga. Samningsaðilar eru hvattir til að taka tillit til þessara atriða.

1. Bændur sem vörslumenn lands

Stuðningur við sauðfjárrækt er mikilvægur til að viðhalda byggð á mörgum svæðum landsins. Slíkan stuðningur ber að skilyrða við sjálfbæra nýtingu beitilanda og koma þarf í veg fyrir framleiðslu sem bitnar á landgæðum. Að okkar mati er brýnt að auka fjölbreytni atvinnutækifæra í byggðarlögum þar sem sjálfbær nýting afréttar er erfið eða ógerleg og beina ríkisstyrkjum frekar yfir í landvörslu og endurheimt landgæða, aukna skógræðslu og aðra endurhæfingu illa gróins lands, nýsköpun í náttúru- og menningartengdri ferðapjónustu og fullvinnslu afurða, svo eitthvað sé nefnt. Benda má á styrkjakerfi til skógarbænda sem einmitt var komið á til að auka fjölbreytni atvinnutækifæra.



2. Stuðningur við sauðfjárrækt verði skilyrtur við sjálfbæra nýtingu

Frumskilyrði fyrir ríkisstuðningi til sauðfjárræktar og annarra búgreina þarf að vera sjálfbær nýting gróður- og jarðvegsauðlindarinnar. Beit tókast því miður enn á auðnum, rofsvæðum og illa förnum hálandissvæðum á gosbeltinu, og víðar um land, þrátt fyrir gæðastýringarkerfi í sauðfjárrækt. Bæði Efnahags- og framfarastofnunin (OECD) og fagaðilar hér heima hafa ítrekað bent á þessa alvarlegu staðreynd. Beit á örfoka landi er ósjálfbær og ekki forsvaranlegt að hún njóti ríkisstuðnings. Fé fjölgar nú aftur í landinu og þótt loftslag sé hagfelldara nú en fyrir 30 árum eru stór landsvæði sem standa ekki undir núverandi beit, hvað þá fjölgun.

3. Löggjöf

Landbúnaðurinn og ríkisfagstofnanir á sviði skógræktar og landgræðslu, landeigendur og raunar landsmenn allir búa við úrelta löggjöf sem ekki virðir stjórnarskrávarinn eignarrétt og getur með engum hætti brugðist við eða komið í veg fyrir ósjálfbæra nýtingu. Um það ber skýrt vitni m.a. úrskurður ítölunefndar sem leyfði beit á örfoka landi á Almenningum ofan Þórsmerkur. Lög sem móta réttindi og skyldur sauðfjáreigenda veita þeim réttindi umfram aðra landeigendur og borgara sem vilja nýta landið með öðrum hætti. Breyta þarf lögum á þann hátt að vörsluskýlda búfjár verði meginregla en lausaganga undantekning, líkt og í öllum þeim löndum sem Íslendingar vilja bera sig saman við. Búfjáreigendur ættu í öllum tilfellum að bera ábyrgð á sínu búfé á því landi sem þeir nýta. Eignarréttur landeigenda sem kæra sig ekki um að gróðurlendi þeirra séu beitt af búsmala annarra skal virtur til jafns við annan eignarrétt. Undirrituð samtök telja afar brýnt að breyta löggjöfinni þannig að hið opinbera geti gripið inn í með afgerandi hætti og stöðvað lausagöngu og beit á örfoka landi.

4. Lausaganga

Lausaganga búfjár hefur í för með sér kostnað sem lendir á öðrum landnotendum. Þeir sem ekki halda sauðfé þurfa að verja land sitt vegna lausagöngu sauðfjár. Sauðfjárgirðingar eru miklu dýrari en girðingar um hross og kýr. Samt þarf að verja tún, skógræktarreiði, sumarhús, akra, skjólbelti, uppgræðslulönd, bæjarfélög o.fl. með sauðfjárgirðingum. Eðlilegra væri að þessi kostnaður yrði til hjá þeim sem halda sauðfé en hinum sem þurfa að verja sig fyrir ágangi þess. Því má telja eðlilegt að hluti styrkja til sauðfjárræktar renni til þeirra sem halda vilja fé sitt í afgirtum, vel grónum hólum. Aukin vörsluskýlda auðveldar öðrum landnotendum að nýta land sitt á þann hátt sem þeir kjósa og stuðlar að gróskumeiri byggðum og nýsköpun.

5. Verst förnú afréttirnir og efling gæðastýringar

Góður árangur hefur náðst sums staðar hvað varðar landnýtingarþátt gæðastýringar í sauðfjárrækt. Þannig hefur t.d. dregið úr beit á sumum verst förnú afréttum landsins þar sem bændur hafa friðað stór svæði auðna með beitarstýringu. Því miður dugur það ekki til, sumir þessara afréttar eru að mati fagaðila einfaldlega ekki beitarhæfir. Sátt þarf að nást um algera friðun verst förnú afréttanna og styrkjakerfið verður að tryggja hana. Gera verður þá kröfu til gæðastýringar að hún komi í veg fyrir ósjálfbæra beit og sé beitt sem virku stjórntæki til að verðlauna þá sem vel gera en aftengi stuðningur við aðila sem stunda ósjálfbæra nýtingu beitilanda. Þá þarf gæðastýringin að tryggja að eftirlitsaðilar geti framfylgt ákvæðum um sjálfbæra landnýtingu og tryggt að þau svæði sem flokkast sem óbeitarhæft land séu í reynd ekki beitt.

6. Alþjóðlegir samningar og vistspor kjötframleiðslu

Beit á auðnum og rofsvæðum skaðar ímynd sauðfjárframleiðslu og þar með orðspor og afkomu bændastéttarinnar í heild sinni í bráð og lengd. Íslendingar eru aðilar að alþjóðlegum sáttmálum á sviði umhverfismála, m.a. Samningi um varnir gegn eyðimerkurmyndun, Loftslagssamningi Sameinuðu þjóðanna og Samningi S.þ. um líffræðilega fjölbreytni. Allir gera þessir samningar ráð fyrir að spornað sé gegn landeyðingu, fjölbreytni varðveitt og hnignuð vistkerfi endurheimt. Bændur taka víða um land þátt í landbótaverkfernum þar sem unnið er



ötullega að vistheimt og bindingu gróðurhúsalofttegunda. Kjötframleiðsla sem byggir á ofbeit eða beit á auðnum og rofsvæðum er í ósamræmi við alþjóðlega samninga og þetta uppbyggingarstarf bænda.

7. Offramleiðsla, markaðssetning og ímynd landbúaðarins

Á meðan kjötframleiðsla byggir á ósjálfbærri nýtingu á hluta landsins verður öll markaðssetning því marki brennd að gengið sé á gróðurauðlinda og því töluverð hættu á að seljendur sem auglýsa vistvæna og hreina afurð verði sakaðir um grænþvott. Kindakjötsframleiðsla árið 2014 var 10.100 tonn, sem er mesta framleiðsla frá árinu 1988. Útflutningur á kindakjöti það sama ár var óvenju mikill eða um 4.700 tonn, en hefur verið nálægt 2.500 tonnum undanfarinn áratug. Það orkar sannarlega tvímælis að kjöt af fé sem að hluta til er alið á svæðum sem ekki þola beit sé niðurgreitt til útflutnings.

8. Aðkoma umhverfisyrvalda lítil

Samkvæmt forsetaúrskurði frá árinu 2012 um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands skal umhverfis- og auðlindaráðuneytið fara með málefni sjálfbærrar þróunar, þ.m.t. skilgreiningar á viðmiðum um sjálfbæra nýtingu auðlinda og stefnumörkun um sjálfbæra þróun og ráðgjöf um nýtingu þeirra. Það er því ekki bara sjálfsögð krafa heldur einnig í samræmi við verkaskiptingu Stjórnarráðs Íslands að umhverfisráðuneytið komi að þessari samningsgerð við bændur. Ekki hefur orðið vart við að sú sé raunin.

9. Árósasamningurinn ekki virtur

Samningsaðilum er bent á mikilvægt hlutverk frjálsra félagasamtaka og réttindi þeirra samkvæmt hinum alþjóðlega Árósasamningi til að taka þátt í ákvarðanatöku er varðar umhverfismál, en í samningnum er sérstaklega hvatt til þátttöku félagasamtaka á fyrstu stigum mála. Samningsaðilar hafa ekki kallað fulltrúa undirritaðra samtaka á sinn fund vegna búvörusamninganna. Það er gagnrýnivert.

Landvernd
Náttúruverndarsamtök Íslands
Skógrættarfélag Íslands