

Matvælaráðuneytið  
Borgartúni 26  
105 Reykjavík

*Sent á samráðsgátt*  
Reykjavík, 22. febrúar 2024.

## **Efni: Drög að reglugerð um sjálfbæra landnýtingu, mál nr. S-3/2024.**

Þann 17. janúar sl. kynnti matvælaráðuneytið á samráðsgátt stjórnvalda drög að reglugerð um sjálfbæra landnýtingu og óskaði eftir umsögn um efni draganna. Mál þetta á sér þó lengri aðdraganda og voru fyrst birt drög að reglugerð haustið 2021. Mikill fjöldi umsagna barst þá um málið og taldi ráðuneytið að ýmis atriði þyrftu frekari skoðunar við. Er nýjum drögum að reglugerð ætlað að bregðast við fyrri athugasemdum.

Samtök fyrirtækja í landbúnaði („SAFL“) hafa tekið umrædd áform um endurskoðaða reglugerð til skoðunar og verður gerð grein fyrir sjónarmiðum samtakanna í umsögn þessari að því er varðar landbúnað og landbúnaðarframleiðslu.

**SAFL tekur undir margar þær umsagnir sem hafa borist en telur rétt að benda á að samtökin eru jafnframt þeirrar skoðunar að verulegur vafi leiki á að drögin að reglugerðinni hafi fullnægjandi lagastoð og að ákvæði draganna kunni þannig að ganga gegn sjónarmiðum um framsal lagasetningarvalds. Þá þarf að tryggja að fjármögnun sé til staðar varðandi þær íþyngjandi aðgerðir sem lög nr. 155/2018 og reglur settar á grundvelli þeirra geta haft í för með. Verður nánar vikið að framangreindu hér í framhaldinu.**

### **1. Grundvöllur fyrirhugaðrar reglugerðar**

Í 9. gr. laga um landgræðslu nr. 155/2018, kemur fram að nýting lands skuli vera sjálfbær þannig að ekki sé gengið á auðlindir þess og þær endurheimtar eins og unnt er, og jafnframt að viðgangur og virkni vistkerfa haldist. Þá er í greininni vísað til þess að nýting lands skuli byggjast á viðmiðum um sjálfbærni, sbr. 11. gr. Löggin skilgreina hins vegar ekki frekar hvað telst vera sjálfbær nýting lands.

Í 11. gr. laganna kemur síðan fram að ráðherra skuli setja reglugerð með það að markmiði að tryggja sjálfbæra landnýtingu, sbr. 9. gr., með leiðbeiningum og viðmiðum þar að lútandi *sem taki mið af ástandi lands*, m.a. varðandi beit búfjár, umferð fólks og ökutækja, framkvæmdir og akuryrkju. Landgræðslan gerir tillögur að slíkum leiðbeiningum og viðmiðum að höfðu samráði við hlutadeigandi stofnanir, sveitarfélög og hagsmunaaðila eftir því sem við á hverju sinni. Einnig kemur fram að ráðherra birti opinberlega drög að leiðbeiningum og viðmiðum.

Þá skal áréttað að þótt halda megi fram að ákvæði laga nr. 155/2018 gefi ákveðnar vísbendingar um hvað felist í sjálfbærri landnýtingu þá er það ekki skilgreint með nákvæmum hætti í lögnum og inntak hennar er því ekki fyllilega ljós.

Af ákvæðum 11. gr. er ennfremur ljóst að efni reglugerðarinnar getur haft áhrif á beit búfjár, umferð fólks og ökutækja, framkvæmdir og akuryrkju og snertir því eignarréttindi og atvinnuréttindi sem njóta verndar eignarréttarákvæðis 72. gr. og atvinnufrelsisákvæðis 75. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944, með áorðnum breytingum.

## **2. Kröfur til lagastoðar stjórnvaldsfyrirmæla / framsal lagasetningarvalds**

Af svokallaðri lögmætisreglu leiðir að efni stjórnvaldsfyrirmæla, m.a. reglugerða, má ekki vera andstætt almennum lögum. Af lögmætisreglunni leiðir einnig að stjórnvaldsfyrirmæli þurfa að eiga sér næga stoð (heimild) í almennum lögum. Þeim mun meira íþyngjandi sem ákvæði í reglugerð er því meiri kröfur eru gerðar til þess að lagastoð þess sé skýr.

Af dómaframkvæmd Hæstaréttar verður einnig ráðið að auk heimildar til setningar reglugerðar verður löggjöfin einnig að mæla fyrir um meginreglur, þar sem fram komi takmörk og umfang þess, sem skipa má með reglugerð. Þannig verður að vera hægt að ráða af hinum almennu lögum (eða eftir atvikum lögskýringargögnum) nægar viðmiðanir eða ramma sem stjórnvöldum ber að halda sig innan við setningu stjórnvaldsfyrirmæla sem takmarka stjórnarskrárvarin réttindi. Sambærileg sjónarmið hafa ennfremur komið ítrekað fram í álitum umboðsmanns Alþingis, nú síðast í áliti nr. 12291/2023 (hvalveiðar), sem birt var þann 4. janúar 2024.

Að teknu tilliti til framangreinds skal bent á að almennt er litið svo á að gerðar séu ríkar kröfur til lagastoðar reglugerðar þegar ákvæði hennar fela í sér takmörkun á stjórnarskrárvörðum réttindum.

## **3. Ákvæði draga að reglugerð um sjálfbæra landnýtingu**

Eins og áður greinir er í 11. gr. laga um landgræðslu kveðið á um að setja skuli reglugerð með það að markmiði að tryggja sjálfbæra nýtingu lands með viðmiðum sem:

*„taki mið af ástandi lands, m.a. varðandi beit búfjár, umferð fólks og ökutækja, framkvæmdir og akuryrkju.“*

Drög að reglugerð um sjálfbæra landnýtingu vísa í 1. gr. til markmiðs laga um landgræðslu og í 3. gr. draganna er kveðið á um sjálfbæra landnýtingu sem er samhljóða 9. gr. laganna.

Í 5. gr. draganna að reglugerðinni eru síðan settar fram ákveðnar meginreglur sjálfbærrar landnýtingar. Er þar auk tilvísunar til „ástand lands“ vísað í 5. öðrum töluliðum til ýmissa annarra atriða.

Að mati SAFL er vafi á að 11. gr. laganna veiti fullnægjandi stoð fyrir þeim atriðum öðrum sem 5. gr. reglugerðarinnar vísar til, þ.e. vegna vistkerfa, jarðvegs, losun gróðurhúsalofttegunda, vatns og loftgæða.

Þá er í reglugerðinni í 6.-9. gr. sett fram viðmið vegna beitarnýtingar, akuryrkju, framkvæmda og vegna umferðar fólks og ökutækja. Að mati SAFL er ljóst að umrædd viðmið leggja bæði ýmsar skyldur á landeigendur og setja þeim ýmis konar takmörk varðandi hagnýtingu eigna sinna en umræddar eignir njóta verndar eignaréttarákvæðis 72. gr. og atvinnufrelsisákvæðis 75. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944.

Vegna þessa þá bendir SAFL á að í 11. gr. laga nr. 155/2018 koma ekki fram nein takmörk eða umfang þess, sem skipa má með reglugerð. Telja verður því að um of víðtækt framsal sé að ræða sem uppfylli ekki áskilnað lögmætisreglunnar með hliðsjón af þeim stjórnarskrárbundnu réttindum sem um ræðir.

Þá virðast sumar þeirra skuldbindinga sem eigendur lands og búfjár eru undirseldir verða illfrankvæmlegar eða jafnvel ófrankvæmanlegar í framkvæmd. Í þessu sambandi vísast til eftirfarandi áskilnaðar í Viðauka I þar sem mælt er fyrir viðmiðunum fyrir mat á ástandi beitarlands:

„Landsvæði með minna en 20% æðplöntuþekju ætti ekki að nýta til beitar. Í ljósi óhagstæðra vaxtarskilyrða og viðkvæmra aðstæðna ætti jafnframt að **takmarka eins og kostur er að nýta til beitar land ofan 600 m hæð yfir sjávarmáli** eða í **yfir 30° halla.**“

Óhætt er að fullyrða að eigendur lands, sem telur tugum ef ekki hundruð hektara, eiga ekki raunhæfan möguleika að fullnægja þessum áskilnaði reglugerðarinnar nema með gífurlegum kostnaði. Engar tillögur hafa verið lagðar fram af hálfu ríkisvaldsins hvernig þessum kostnaði verður mætt, sbr. nánar hér síðar.

Auk þess verður ekki hjá því komist að benda á að í Viðauka II („Leiðbeiningar og viðmiðanir um sjálfbæra landnýtingu við akuryrkju“) er vísað til alþjóðlegra samþykktu og þjóðréttarsamninga varðandi hvað leggja skal við grundvallar („Voluntary Guidelines for Sustainable Soil Management“ frá 2017 og „World Soil Charter“ frá 2015). Almennt má telja að umrædd gögn munu hafa áhrif á efnislegt mat stjórnvalda þegar skuldbindingar landeigenda eru metnar. Þessar alþjóðlegu viðmiðanir eru hins vegar ekki lagalega bindandi auk þess sem ekki verður séð að Ísland sé aðili að umræddum samþykktum og þjóðréttarsamningum. Þá verður að telja að það leiði af tvíeðliskenningu þjóðaréttar að umræddum þjóðréttarsamningum verði ekki beitt hér á landi nema íslenska ríkið gerist aðili að umræddum samningum, þau verði birt í C-deild Stjórnartíðinda. Verði það ekki gert verður efni umræddra þjóðréttarsamninga ekki beitt hér á landi, sbr. 8. gr. laga nr. 15/2005 um Stjórnartíðindi og Lögbirtingablað en þar kemur fram að fyrirmælum sem felast í lögum, auglýsingum, reglugerðum, samþykktum eða öðrum slíkum ákvæðum almenns efnis megi eigi beita fyrir en birting í Stjórnartíðindum hafi farið fram.

Hér skal einnig bent á að skv. 11. gr., sbr. 12. gr. reglugerðarinnar, er Landi og skógi (áður Landgræðslan) veitt heimild til íhlutunar ef stofnunin telur nýtingu lands ekki vera í samræmi við viðmið reglugerðarinnar. Í ljósi þess að vafa verður að telja um lagalegan grundvöll umræddra

viðmiða verður að telja að hið sama eigi við um íhlutunarheimildir Lands og skógs byggt á þessum viðmiðum.

#### 4. Kröfur um sjálfbæra landnýtingu - fjármögnun

Þá vill SAFL benda á að áður en reglugerðir eru settar á grundvelli laga nr. 155/2018 þarf að tryggja að fjármögnun fylgi þeim ítarlegu kröfum sem ákvæðum laganna, og reglum settum á grundvelli þeirra, getur fylgt. Að mati SAFL er verulegur vafi á því að þær stuðningsaðgerðir sem felast í núgildandi lögum og reglum dugi til og því hætt við að landeigendur, m.a. bændur, verði fyrir verulegum óbættum kostnaði að óbreyttu.

Í því sambandi má benda á að Ísland fullgilti Kyoto-bókunina árið 2002 um loftslagsmál. Á grundvelli hennar hefur Ísland ásamt Noregi m.a. samið um að fara undir sameiginleg markmið Evrópusambandsins (ESB) hvað varðar losun gróðurhúsalofttegunda. Innan ESB og Noregs hafa hins vegar verið settar metnaðarfullar mótvægisaðgerðir, m.a. vegna landnotkunar, sem mætti horfa til.

#### *Evrópusambandið*

Þann 2. desember 2021 var ný landbúnaðarstefna samþykkt á vettvangi ESB og gildir hún fyrir árin 2023-2027. Markmið hinnar nýju landbúnaðarstefnu er m.a. að stuðla að sjálfbærum og samkeppnishæfum landbúnaði og tengist hún jafnframt loftslagsmarkmiðum ESB um kolefnishlutleysi fyrir 2050, þ.e. hinum svokallaða „European Green Deal“ eða „EGD“.

EGD er nánar tiltekið samansafn af stefnumarkandi aðgerðum sem settar voru á laggirnar síðla árs 2019 sem miða að því að stýra ESB á braut kolefnishlutleysis fyrir árið 2050. Hvað varðar loftslagsmálefni þá felur hin nýja landbúnaðarstefna ESB m.a. í sér eftirfarandi:

- Aukin áhersla á loftslagsmálefni frá fyrri stefnu þannig að markmið landbúnaðarstefnunnar verði í samræmi við umhverfis- og loftslagslöggjöf ESB;
- Landbúnaðarstefna hvers lands skal stuðla að því að markmið EGD náist þó þannig að hvert ríki hafi sveigjanleika til að hanna kerfi í kringum aðstæður á hverjum stað;
- Greiðslur undir stefnunni verða tengdar við lögboðnar kröfur;

Tvær nýjar reglugerðir hafa verið settar sem mynda grunn að hinn nýju landbúnaðarstefnu og gilda þær frá 1 janúar 2023: i) reglugerð nr. 2021/21151 („CAP strategic plans reglugerðin“) og ii) reglugerð nr. 2021/2116, um fjármögnun og stjórnun hinnar sameiginlegu landbúnaðarstefnu

---

<sup>1</sup> Regulation (EU) 2021/2115 of the European Parliament and of the Council of 2 December 2021 establishing rules on support for strategic plans to be drawn up by Member States under the common agricultural policy (CAP Strategic Plans) and financed by the European Agricultural Guarantee Fund (EAGF) and by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) and repealing Regulations (EU) no. 1305/2013 and (EU) no. 1307/2013.

(e. „Regulation on the financing, management and monitoring of the common agricultural policy“).

Landbúnaðarstefnan verður áfram studd af tveimur sjóðum. Annars vegar ábyrgðasjóði landbúnaðar (e. European agricultural guarantee fund eða „EAGF“) og hins vegar byggða-þróunarsjóði landbúnaðar (e. European agricultural fund for rural development eða „EAFRD“), sbr. hina nýju reglugerð nr. 2021/2115.

Innan hinnar nýju landbúnaðarstefnu og í tengslum við EGD verður m.a. lögð aukin áhersla á tiltekna lögbundnar kröfur og auk þess þurfa þeir bændur sem hljóta stuðning að virða staðla ESB um góðar umhverfis- og landbúnaðaraðstæður. Til að hljóta greiðslur undir EGD munu bændur þurfa að uppfylla tiltekna kröfur auk þess sem töluverðum fjármunum (8 ma. EUR) verður varið innan EAFRD til stuðnings því að dreifðar byggðir geti gert nauðsynlegar skipulagsbreytingar í því skyni að ná loftslags markmiðum ESB.

Einnig skal bent á að fyrirhugaðar breytingar eru á reglugerð 2018/841 Evrópuþings og ráðs ESB, um að fella losun og bindingu gróðurhúsalofttegunda frá landnotkun, breytingum á landnotkun og skógrækt, þ.e. svokölluð „LULUCF“ reglugerð, sem tekin hefur verið tekin upp í EES-samninginn. Koma verður í ljós hvort breytingarreglugerðin verði einnig tekin upp í EES-samninginn en skv. henni er m.a. gert ráð fyrir hvatagreiðslum til landeigenda, þ.e. árangurstengdum greiðslum með því að koma á fót vottunarkerfi fyrir kolefnisbindingu, í stað þess að byggja fyrst og fremst á aðgerðatengdum greiðslum eins og nú er.

### ***Noregur***

Noregur, sem hefur ásamt Íslandi undirgengist sameiginleg markmið ESB í loftslagsmálum, hefur nýlega sett sér ítarleg loftslagsmarkmið fyrir árin 2021-2030. Til að ná þessum markmið hefur norska ríkisstjórnin m.a. gert loftslagssamning við norsku bændasamtökin sem undirritaður var í júní 2019 og þá hafa norsku bændasamtökin einnig sett sér loftslagsmarkmið fyrir árin 2021-2030.

Auk þess má benda á að í Noregi voru samþykktir í júní 2022 búvörusamningar fyrir árin 2022-2023 þar sem veruleg aukin áhersla er lögð á umhverfis- og loftslagsmál og var útgjaldaukningin fyrir árið 2023, frá fyrra ári, um 22,5 ma. ISK. Helstu atriði norsku búnaðarsamningana 2022-2023 varðandi landbúnaðar- og loftslagsmál eru m.a. eftirfarandi:

- Auknir fjármunir lagðir til hliðar árið 2023 fyrir Þróunarsjóð landbúnaðarins til uppbyggingar á sérstökum loftslagsreiknivélum fyrir bændur;
- Aðgerðir til að tryggja heildræna nálgun á loftslagslíkönum m.a. með tilliti til landbúnaðar og jarðnotkunar;
- Svæðisbundnar umhverfisáætlanir og stuðningur við bændur til að leita sér ráðgjafar vegna loftslags- og jarðnotkunar;

- Flutningur fjármuna úr þróunarsjóðum og aukinn stuðningur við lífræna ræktun;
- Gerð aðgerðaráætlunar um góða köfnunarefnisnýtingu.

Hér má jafnframt nefna að norska ríkisstjórnin hefur sett á fót sjóð, Bionova, sem nýttur er til stuðnings loftslagsráðstöfunum í landbúnaði. Er markmiðið að sjóðurinn auki fjárfestingu í tækni og þekkingu sem dragi úr losun gróðurhúsalofttegunda, auki líffræðilega kolefnisbindingu og framleiði nýjar vörur og þjónustu í tengslum við endurnýjanlegan jarðveg, skóg og haf. Þannig á sjóðurinn m.a. að stuðla að því að draga úr efnahagslegri áhættu fyrir bændur til fjárfestinga í nýjum lausnum sem dragi úr losun gróðurhúsalofttegunda.

### **Niðurlag**

Með hliðsjón af því sem að framan greinir telur SAFL verulegan vafa leika á því að setning þeirra draga að reglugerð sem kynnt hafa verið uppfylli áskilnað lögmætisreglunnar með hliðsjón af þeim stjórnarskrárbundnu réttindum sem um ræðir í 72. og 75. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944, með áorðnum breytingum, sbr. ennfremur dómafordæmi Hæstaréttar og sjónarmiða úr álitum umboðsmanns Alþingis um setningu reglugerða að teknu tilliti til inntaks og eðlis lögmætisreglu.

Auk þess bendir SAFL á að hætta er á að ýmsar kröfur laga nr. 155/2018, auk hugsanlegra reglna settra á grundvelli þeirra, geti haft í för með sér verulegan kostnað fyrir landeigendur og þ.m.t. bændur. Tryggja þarf að fjármögnun fylgi þeim ítarlegu kröfum sem ákvæðum laganna getur fylgt og að reglusetning taki mið af því. Horfa má til þeirra aðgerða sem gripið hefur verið til innan ESB og Noregs í því sambandi.

Virðingarfyllt,

f.h. Samtaka fyrirtækja í landbúnaði



Margrét Gísladóttir

framkvæmdastjóri SAFL