

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Atvinnuvega- og nýsköpunarráðun
Skúlagötu 4
101 Reykjavík

Reykjavík 10. mars 2020

2002032SA GB
Málalykill: 00.64

Efni: Umsögn um drög að reglugerð um vernd landbúnaðarlands, mál S-29/2020

Vísað er til tilkynningar í samráðsgátt dags. 14. febrúar sl., þar sem óskað er eftir umsögnum um ofangreind reglugerðardrög. Málið er nátengt frumvarpi um breytingar á ýmsum lögum er varða eignarhald á landi. Eftir því sem við á vísast til umsagnar sambandsins um frumvarpsdrögin, dags. 26. febrúar sl. Jafnframt er vísað til umræðu á fundi sem fulltrúar sambandsins áttu með lögfræðingi ráðuneytisins 3. mars sl.

Almennt

Um langt skeið hefur verið kallað eftir stefnu stjórnvalda um verndun ræktarlands. Allmargar skýrslur hafa verið unnar um þetta málefni og hefur Samband íslenskra sveitarfélaga í flestum tilvikum átt beina aðkomu að þeirri vinnu. Það skýtur því skökku við að ekkert samráð var haft við sambandið um gerð reglugerðarinnar áður en hún var birt í samráðsgátt.

Í stefnumörkun sambandsins 2018-2022 er að finna markmið um að jarðalög og önnur löggjöf um landnýtingu sem tengist landbúnaði verði endurskoðuð. Í þeirri endurskoðun verði byggt á meginreglum og aðferðum skipulagslaga sem miða að því að sveitarfélög vegi saman ólík sjónarmið þegar ákvarðanir eru teknar um landnotkun (grein 3.4.6).

Almennt má fullyrða að meginreglur þeirrar reglugerðar sem landbúnaðarráðherra hyggst setja falli ágætlega að framangreindu markmiði. Í 1. gr. er þannig gengið út frá aðalskipulagsáætlunum sveitarfélaga sem grundvelli til að skilgreina landnotkun og afmörkun landbúnaðarsvæða.

Flokkun landbúnaðarlands

Í umsögn þessari þykir ástæða til að kalla eftir skýrari framsetningu um hvaða nýjar skyldur eru lagðar á sveitarfélög í fyrirliggjandi drögum, sbr. einnig fyrrgreint frumvarp um breytingar á ýmsum lögum varðandi eignarhald á landi. Í 3. mgr. 1. gr. reglugerðardraganna segir:

Við endurskoðun aðalskipulags skal leitast við að flokka allt land sem skilgreint er sem landbúnaðarsvæði í gildandi aðalskipulagi. Við þá flokkun skal að lágmarki hagnýta þá flokka sem lýst er í 5. gr. en flokkuninni er ætlað að nýtast sem greining á forsendum fyrir ákvarðanir um landnotkun.

Í 5. gr. eru sett fram viðmið um flokka landbúnaðarlands, sem skiptist í:

- Mjög gott ræktunarland
- Gott ræktunarland
- Blandað ræktunarland
- Annað landbúnaðarland

Í greininni er kveðið á um að flokkun landbúnaðarlands verði sett fram í greinargerð og á uppdrætti sem unninn er í landfræðilegu upplýsingakerfi í samræmi við fitjuskra aðalskipulags sem Skipulagsstofnun gefur út. Við flokkun er ekki gert ráð fyrir að skilgreina þurfi spildur sem eru minni en 5 hektarar, nema ákvæði 3. mgr. eigi við. Til viðbótar skal við flokkun auðkenna svæði sem njóta sérstakrar verndar, svo sem votlendi 2 ha. og stærri sbr. 61. gr. laga um náttúruvernd nr. 60/2013, náttúruskóga í skilningi laga um skóga og skógrækt nr. 33/2019 sem og þjóðgarða, friðlýst svæði og önnur svæði sem njóta verndar.

Ef gengið er út frá því að ákvæði 5. gr. feli í sér skyldu fyrir öll sveitarfélög til að setja fram svo ítarlega flokkun landbúnaðarlands, auk svæða sem tilgreind eru í 3. mgr. 5. gr., í stafrænu upplýsingakerfi, verður að meta áætlaðan kostnað við þá vinnu. Jafnframt hlýtur að vera tilefni til þess að leggja mat á hvort væntur ávinningur af þeirri vinnu réttlæti þann kostnað. Sérstaklega telur sambandið ástæðu til þess að lagt verði mat á áhrif á landstór en fámenn sveitarfélög í þessu samhengi.

Tekið skal fram að nokkur sveitarfélög hafa þegar látið vinna slíka flokkun en þar hefur verið um valkvætt verkefni að ræða. Að áliti sambandsins er jákvætt að sá lærdómur sem draga má af þeim verkefnum sé hafður til hliðsjónar við mótun viðmiða sem fram koma í reglugerðinni. Jafnframt er jákvætt að sett verði samræmd viðmið sem gildi um flokkun landbúnaðarlands í skipulagi, líkt og kveðið er á um í landsskipulagsstefnu 2015-2026.

Eftir stendur hins vegar spurningin um hvort þörf sé á að framkvæma slíka flokkun í öllum sveitarfélögum. Aðstæður sveitarfélaga geta verið mjög ólíkar og er það að öllum líkindum aðeins á hluta landsins sem hægt er að tala um mikla ásókn í að breyta núverandi landnýtingu. Á öðrum landsvæðum á hefðbundinn landbúnaður í vök að verjast af öðrum ástæðum, sem frekar snúa að dræmri arðsemi hefðbundins landbúnaðar, sérstaklega sauðfjárræktar. Þar sem ekkert liggur fyrir um að sá aukni kostnaður við gerð aðalskipulagsáætlana sem þessi breyting mun fyrirsjáanlega valda fáist endurgreiddur úr Skipulagssjóði eða eftir öðrum leiðum telur sambandið rétt að leggjast gegn því að flokkun landbúnaðarlands verði gerð að afdráttarlausri skyldu fyrir öll sveitarfélög.

Lausn úr landskiptum

Í 2. gr. eru ákvæði um að stjórnslásla við ákvörðun um lausn úr landbúnaðarlotum skuli vera í höndum landbúnaðarráðuneytis, líkt og kveðið er á um í 6. gr. gildandi jarðalaga. Vísað er til áður nefndrar umsagnar sambandsins um frumvarp um breytingu á ýmsum lögum sem varða eignarhald á landi, þar sem lagt er til að þau verkefni sem kveðið er á um í 2. gr. verði færð til sveitarstjórna. Er það eindregið álit sambandsins að sveitarstjórnir séu fullfærar um að annast verkefnið. Bent er á að umrædd breyting fæli í sér umtalsverða einföldun stjórnsláslu, en einföldun

regluverks er einmitt ofarlega á verkefnalista atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis nú um stundir. Er það því tillaga sambandsins að ákvæði jarðalaga og 2. gr. reglugerðardraganna taki breytingum þannig að þetta verkefni verði á höndum sveitarfélaga en að ráðuneytið hafi eingöngu það hlutverk að samþykkja landskipti, sbr. 3. gr. og gefa út leiðbeiningar með viðmiðum um hvaða sjónarmiðum skuli beitt við afgreiðslu erinda um lausn úr landbúnaðarnotum, sbr. 4. og 5. gr. reglugerðardraganna.

Skyldubundin sjónarmið

Í 4. gr. er kveðið á um skyldubundin sjónarmið við mat á áhrifum þess að taka land úr landbúnaðarnotum.

Sambandið fagnar því að komnar séu fram leiðbeiningar sem auðvelda afgreiðslu erinda. Rétt er þó að hafa í huga að flest erindi af þessum toga eru einföld og ekki þörf á ítarlegu mati á því hvort umsókn uppfylli viðmið. Þess má hins vegar vænta að sveitarstjórnir muni almennt fagna því að hafa lögbundin viðmið til þess að styðjast við í málum þar sem raunverulegur vafi er um hvort breytt landnotkun muni skerða landgæði.

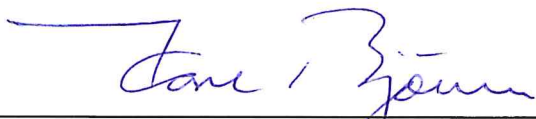
Ef niðurstaða samráðs verður sú að stjórnvísla við lausn úr landbúnaðarnotum verði áfram í höndum ráðuneytisins telur sambandið rétt að kveða á um það í 4. gr. að sveitarstjórn geti í umsögn sinni lagt til skilyrði fyrir samþykki ráðuneytisins. Á sama hátt er kallað eftir því að sveitarstjórnir hafi lagastoð í jarðalögum fyrir því að setja málefnaleg skilyrði ef ákvörðunarvald í þessum málum verður færð til þeirra.

Lokaorð

Þar sem fyrir liggur að breytingar verði gerðar á áður nefndu frumvarpi um breytingar á ýmsum lögum er varða eignarhald á landi er fyrirsjáanlegt að reglugerðardrögin muni verða tekin til frekari vinnslu. Sambandið gerir kröfu um að verða þátttakandi í samráði um frekari útfærslu reglugerðarinnar enda mikilvægt að reglugerðin verði gefin út í sem bestri sátt við sveitarstjórnarstigið.

Virðingarfyllt

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA



Karl Björnsson
framkvæmdastjóri

