Drög febrúar 2020

Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið

**Skýringar með drögum að**

**reglugerð um vernd landbúnaðarlands.**

Yfirlit:

[Almennar skýringar. 2](#_Toc32507166)

[1. Um aðdraganda og tilgang reglugerðarinnar. 2](#_Toc32507167)

[2. Um ræktunarland á Íslandi. 3](#_Toc32507168)

[3. Um tillögu að aðferð við flokkun landbúnaðarlands samkvæmt reglugerð þessari. 4](#_Toc32507169)

[4. Um aðferðafræði og umfang flokkunar landbúnaðarlands í aðalskipulagsáætlunum. 5](#_Toc32507170)

[5. Um grunngögn og heimildir vegna flokkunar landbúnaðarlands. 6](#_Toc32507171)

[6. Lagaákvæði sem banna að hlunnindi séu skilin frá jörð. 7](#_Toc32507172)

[Skýringar við einstakar greinar. 9](#_Toc32507173)

[Um 1. gr. Landbúnaður í aðalskipulagi. 9](#_Toc32507174)

[Um 2. gr. Lausn lands úr landbúnaðarnotum. 9](#_Toc32507175)

[Um 3. gr. Landskipti og sameiningu lands. 9](#_Toc32507176)

[Um 4. gr. Sjónarmið við mat sveitarstjórna á lausn lands úr landbúnaðarnotum og á landskiptum. 10](#_Toc32507177)

[Um 5. gr. flokkun landbúnaðarlands. 11](#_Toc32507178)

[Heimildir: 12](#_Toc32507179)

# Almennar skýringar.

## Um aðdraganda og tilgang reglugerðarinnar.

 Í skýrslu nefndar sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra um landnotkun frá árinu 2010 var framkvæmd athugun á notkun og varðveislu ræktanlegs lands á Íslandi. Nefndin áleit að fyllsta ástæða væri til að fylgjast vel með landnotkun og þróun hennar hér á landi. Sérstök ástæða væri til að fylgjast með þróun í skiptingu jarða og nýtingu þeirra. Það sé enda forsenda fæðuöryggis og þróunarmöguleika íslensks landbúnaðar til langrar framtíðar litið, að land sé aðgengilegt til matvælaframleiðslu. Taldi nefndin mikilvægt að ræktunarland yrði skilgreint með tilliti til fyrirliggjandi upplýsinga, m.a. um jarðveg og veðurfar og búinn yrði til staðall fyrir gott ræktunarland sem gæti hagnýst við skipulagsgerð (Arnór Snæbjörnsson Drífa Hjartardóttir Eiríkur Blöndal Jón Geir Pétursson Ólafur Eggertsson & Þórólfur Halldórsson, 2010).

 Á Búnaðarþingi 2010 var samþykkt ályktun um að brýnt væri unnin yrði staðall fyrir ræktanlegt land og gefinn út sem leiðbeiningar til nota við skipulagsvinnu og stefnumótun í landnýtingu. Markmið þeirrar vinnu væri að skilgreina hvað og hvar er ræktanlegt land, með langtíma hagsmuni í huga (Bændasamtök Íslands, 2010).

 Með lögum nr. 29/2015 voru gerðar breytingar á ákvæðum jarðalaga um lausn úr landbúnaðarnotum o.fl. í því skyni að fylgja eftir þessari stefnumörkun. Með þeim var gert ráð fyrir að betur yrði hugað að landbúnaðarhagsmunum og vernd ræktunarlands við skipulagsgerð sveitarfélaga og aðra áætlanagerð. Í því skyni skyldi m.a. flokka landbúnaðarland í aðalskipulagi. Hafa ýmiss sveitarfélög í framhaldi tekið að flokka landbúnaðarland við vinnu að skipulagsáætlunum (Lög nr 29/2015 um breytingu á jarðalögum).

 Samkvæmt 7. gr. náttúruverndarlaga nr. 60/2013 skulu stjórnvöld við setningu stjórnvaldsfyrirmæla og töku ákvarðana sem áhrif hafa á náttúruna taka mið af þeim meginreglum og sjónarmiðum sem fram koma í 8.–11. gr. laganna, m.a. um vísindalegan grunn ákvarðanatöku, varúðarreglu og mat á heildarálagi áhrifa á náttúru (Lög um náttúruvernd nr. 60/2013).

 Allt landið er skipulagsskylt. Samkvæmt skipulagslögum nr. 123/2010 annast sveitarstjórnir gerð svæðis-, aðal- og deiliskipulagsáætlana, þar sem mörkuð er stefna um landnotkun og byggðaþróun og sett fram stefnumið um einstaka þætti varðandi m.a. íbúðarbyggð, frístundabyggð, atvinnusvæði, náttúruvernd, vatnsvernd, samgöngur, landslag, náttúruvá o.fl. Markmið með gerð skipulagsáætlana er m.a. að stuðla að skynsamlegri og hagkvæmri nýtingu lands og landgæða, tryggja vernd landslags, náttúru og menningarverðmæta og koma í veg fyrir umhverfisspjöll og ofnýtingu með sjálfbæra þróun að leiðarljósi. Aðalskipulagsáætlun nær til alls lands sveitarfélags og sveitarstjórn ber ábyrgð á að það sé unnið, en sveitarfélög skulu á hverjum tíma hafa í gildi aðalskipulag (sbr. 28. og 29 gr. laga 123/2010). Skipulagsstofnun er sveitarstjórnum til ráðuneytis við framkvæmd laganna (Skipulagslög nr. 123/2010).

 Samkvæmt jarðalögum nr. 81/2004 (Jarðalög nr. 81/2004) skal tryggja svo sem kostur er að land sem vel er fallið til búvöruframleiðslu verði varðveitt til slíkra nota og er óheimilt að taka land sem skipulagt er sem landbúnaðarsvæði eða land sem nýtanlegt er eða nýtt til landbúnaðar, þ.m.t. afrétti, til annarra nota (breyta landnotkun) nema aflað sé leyfis ráðherra. Vegna þessa gera lögin ráð fyrir því að landbúnaðarland sé flokkað í aðalskipulagi og að fyrir liggi stefna stjórnvalda um um flokkun landbúnaðarlands.

 Sveitarfélög skulu taka mið af landsskipulagsstefnu við gerð skipulagsáætlana eða breytinga á þeim. Eitt af markmiðum núverandi landsskipulagsstefnu er sjálfbær nýting landbúnaðarlands þannig að skipulag landnotkunar stuðli að möguleikum á fjölbreyttri og hagkvæmri nýtingu landbúnaðarlands í sátt við umhverfið. Í aðgerðum eða leiðum sem fylgja þessu markmiði er mælt er fyrir um flokkun landbúnaðarlands. Landi sem hentar vel til ræktunar verði almennt ekki ráðstafað til annarra nota með óafturkræfum hætti. Flokkun landbúnaðarlands, landslagsgreining og vistgerðaflokkun verði lögð til grundvallar skipulagsákvörðunum um landbúnaðarland (Skipulagsstofnun, 2016).

## Um ræktunarland á Íslandi.

 Stór hluti Íslands hefur lengst af verið nýttur til landbúnaðar, en umfang landbúnaðarlands liggur þó ekki skýrt fyrir. Samkvæmt Hagstofu Íslands var nytjað landbúnaðarland, utan afrétta, 15-16% af landinu öllu árið 2010 (Hagstofa Íslands, 2012). Áætlað hefur verið að einungis um 6% Íslands séu gott ræktunarland en lítill hluti þess lands er nú þegar ræktaður eða um 1,6% af landinu öllu (Áslaug Helgadóttir, 2007; Áslaug Helgadóttir & Jónatan Hermannsson, 2003).

 Leitast hefur verið við að skilgreina gott ræktunarland eða akuryrkjuland hér á landi á eftirfarandi hátt:

1. Vera neðan 200 metra hæðarlínu. Undantekningar má þó gera, þar sem hefð er fyrir túnrækt ofan hæðarlínunnar.

2. Hafa það djúpan jarðveg að grjót hindri ekki plægingu (25-30 cm).

3. Ef um er að ræða mýrlendi, skal vera hægt að ræsa það fram án vandkvæða, en minnt er á að votlendi 2 ha og stærra nýtur verndar.

4. Landhalli má ekki vera meiri en 5-10%, háð jarðvegsgerð, til þess að forðast jarðvegsrof (hallatala háð frekari rannsóknum og ákvörðunum).

5. Akuryrkjuland skal skilgreina sem slíkt fram á ár- og vatnsbakka en þekja vatnshelgunar síðan lögð yfir til frekari takmörkunar og taki þá af helgunarsvæði vatna og vatnsfalla.

6. Sandar og áraurar teljast með, að undanteknum foksöndum og jökulsársöndum, sem liggja undir árflóðum, enda uppfylli þeir önnur skilyrði.

7. Vera það samfellt að unnt sé án vandkvæða að rækta hið minnsta 3 ha samfelldar spildur. Skurðir inni í spildum teljast þó ekki rjúfa samfellu.

(Áslaug Helgadóttir og Jónatan Hermannsson í: Arnór Snæbjörnsson Drífa Hjartardóttir Eiríkur Blöndal Jón Geir Pétursson Ólafur Eggertsson & Þórólfur Halldórsson, 2010; Áslaug Helgadóttir, Hafdís Hafliðadóttir, & Sveinn Runólfsson, 2011)

 Enn fremur hefur landið verið rýnt m.t.t. veðurfarslegra þátta s.s. nálægð kaldsjávar, vindánauðar og hæðar yfir sjávarmáli, og möguleg nýting áætluð út frá því:

**Möguleg nýting á góðu ræktunarlandi**

 Flatarstærð

Tún, grænfóður, bygg og hveiti: 20 þús. ha (einkum sunnalands)

Tún, grænfóður og bygg (of kalt fyrir hveiti): 380 þús. ha (aðrar góðsveitir)

Tún og grænfóður (of kalt fyrir bygg): 200 þús ha

Samtals: 600 þús ha

(Áslaug Helgadóttir og Jónatan Hermannsson í: Arnór Snæbjörnsson Drífa Hjartardóttir Eiríkur Blöndal Jón Geir Pétursson Ólafur Eggertsson & Þórólfur Halldórsson, 2010)

 Talið hefur verið, að sé ætlast til að fá kornuppskeru í a.m.k. átta ár af hverjum tíu þá megi rækta korn á um helmingi bújarða á landinu. Öllu Suðurlandi, lágsveitum við Faxaflóa og jafnvel Breiðafjörð og innsveitum norðanlands og austan, enda sé þar skýlt fyrir hafáttinni. Sé krafa um öryggi minnkuð megi rækta korn enn víðar (Arnór Snæbjörnsson Drífa Hjartardóttir Eiríkur Blöndal Jón Geir Pétursson Ólafur Eggertsson & Þórólfur Halldórsson, 2010; Áslaug Helgadóttir et al., 2011).

 Ástæða er til að draga þetta fram til að benda á að þrátt fyrir að Íslendingar nú hagnýti ekki allt land sem hentar til ræktunar sem slíkt þá er það engu að síður fágæt auðlind hér á landi og nemur aðeins um 6% af landinu. Hér við bætist að með náttúruverndarlögum hefur votlendi verið viðurkennt fyrir þá vistkerfisþjónustu sem það veitir, en með því takmarkast möguleikar til ræktunar umtalsvert þar sem mikið af ræktunarlandi verður aðeins hagnýtt með framræslu þess.

 Mikilvægt er af þessum ástæðum að hugað sé vel að kortlagningu ræktunarlands sem og vernd þess við skipulagsgerð og landskipti. Að auki verði í skipulagsáætlunum leitast við að raska ekki að óþörfu möguleikum til búsetu og framfærslu af landbúnaði í dreifðum byggðum.

## Um aðferð við flokkun landbúnaðarlands.

 Við ákvörðum þeirra fjögurra flokka landbúnaðarlands sem tilgreindir eru í reglugerðardrögunum var horft til stefnu stjórnvalda eins og hún birtist í jarðalögum og gildandi landsskipulagsstefnu. Auk þess í lögum um náttúruvernd (Lög um náttúruvernd nr. 60/2013), lögum um skóga og skógrækt (Lög um skóga og skógrækt nr. 33/2019) og skipulagsreglugerðar (Skipulagsreglugerð nr. 90/2013).

 Stefnur stjórnvalda á landsvísu og sveitarstjórna hvað varðar landnotkun eru endurskoðaðar reglulega. Það er því líklegt að þær breytast með aukinni þekkingu, bættum upplýsingum og því sem þykja kunna vera æskileg not landbúnaðarlands á hverjum tíma. Auk þessa geta ytri aðstæður eins og breytingar á loftslagi eða náttúruhamfarir haft áhrif á landgæði og mögulega nýtingu. Því hljóta leiðbeiningar sem felast í reglugerð þessari að vera endurskoðaðar reglulega og breytt ef þurfa þykir, svo sem í tengslum við endurskoðun landsskipulagsstefnu eða stefnumótun á vegum landbúnaðarráðherra.

 Nokkur sveitarfélög hafa þegar látið flokka landbúnaðarland sitt í tengslum við gerð aðalskipulags og var litið til þeirrar flokkunnar hvað varðar flokkun á ræktarlegu landi (Eyja-og Miklaholtshreppur & Alta, 2019; Steinsholt, 2013, 2016; Steinsholt & Efla, 2018). Auk þess er rétt að geta vinnu sérfæðinga Landbúnaðarháskóla Íslands og greinargerðar sem unnin var um gott akuryrkjuland og lögð fram á Búnaðarþingi 2011 (Áslaug Helgadóttir et al., 2011; Áslaug Helgadóttir & Jónatan Hermannsson, 2003).

 Þar sem landbúnaðarland hefur enn ekki verið afmarkað á landsvísu er gert ráð fyrir að sérhvert sveitarfélag flokki allt það land innan sveitarfélagsins sem skilgreint er sem landbúnaðarsvæði í aðalskipulagi samkvæmt ofangreindri flokkun.

 Algengur mælikvarði aðalskipulagsuppdrátta er 1:50.000 og er í ljósi þess, og þeirra gagna sem tiltæk eru, ekki ætlast til að flokkuninn nái til fínni reita en sem nemur 5 ha. Undantekning á þessu er um svæði sem njóta sérstakrar verndar, því taka verður tillit til þeirra við ákvarðanir um landnotkun. Þannig má nefna votlendi sem er 2 ha eða stærri enda óheimilt nema með sérstöku leyfi að raska því, og náttúruskóga sem eru 0,5 ha eða stærri en þá ber að vernda.

 Landbúnaðarsvæði skal samkvæmt reglugerðinni flokka í fjóra flokka. Flokkar 1, 2 og 3 snúa að eiginleikum lands til ræktunar, og ennfremur hvort land gætu hentað akuryrkju þó fleiri þættir komi þar til s.s. nálægð kaldsjávar og vindánauð auk hæðar yfir sjávarmáli. Land sem ekki er talið fallið til ræktunar fer í flokk 4.:

1. Mjög gott ræktunarland; Land fremur slétt, yfirleitt undir 5% halla og alltaf undir 10%. Jarðvegur frjór og auðveldlega plógtækur og nær laus við grjót, getur þurft að þurrka upp. Mjög gott akuryrkjuland.

2. Gott ræktunarland; Land fremur slétt, hallinn yfirleitt undir 10% og alltaf undir 15% . Jarðvegur oft frjósamur en getur verið rýr og þá áburðarfrekur, sums staðar sendinn og þurrlendur. Plógtækur jarðvegur kann að vera allt niður í 25 cm þar sem hann er hvað grynnstur. Stakir hólar, klettar eða dældir kunna að raska samfellu í landi, getur þurft að ræsa fram. Gott akuryrkjuland.

3. Blandað ræktunarland; Land þar sem halli getur verið allt að 25%. Hraun, klettar, halli eða annað getur raskað samfellu í landi. Jarðvegur getur verið breytilegur, allt frá því að vera mjög frjór yfir í rýran móajarðveg og lítt gróin melasvæði. Jarðvegur getur verið grýttur. Hentar oft vel til túnræktar og í sumum tilfellum mögulegt til akuryrkju. Landið er yfirleitt gott til beitar eða skógræktar.

4. Annað landbúnaðarland; landbúnaðarland, sem fellur ekki að neinum ofangreindra flokka.

Heimilt er sveitarstjórn að flokka landbúnaðarsvæði enn frekar í undirflokka við flokkana fjóra, ef vilji stendur til þess.

 Við afmörkun þessarar flokkunar var litið til vinnu sérfræðinga Landbúnaðarháskóla Íslands og Steinsholts sf. (nú Eflu verkfræðistofu), en þar hefur um árabil verið unnið að flokkun ræktunarlands einkum m.t.t. akuryrkju.

## Um aðferðafræði og umfang flokkunar landbúnaðarlands.

 Í **greinargerð** um flokkun landbúnaðarlands skal fjalla um eftirtalin atriði:

1. Rökstuðning fyrir afmörkun landbúnaðarsvæðis í aðalskipulagi (heildarafmörkun flokka 1-4).
2. Gögn og aðferðir sem notuð voru við flokkunina.
3. Fjölda og legu lögbýla og annars lands sem annað hvort er nýtt eða er nýtanlegt til landbúnaðar, þ.m.t. afrétti og annað land utan heimalands bújarða sem sameiginleg fjallskilaframkvæmd nær til.
4. Náttúrufarslegar- og umhverfislegar forsendur, þar sem lýst verði helstu eiginleikum svæðis; jarðvegi, gróðurfari, landslagi, legu í landi o.fl. auðlindum sem og friðlýstum svæðum og svæðum sem njóta sérstakrar verndar sem vistkerfi.
5. Heildarstærð hvers flokks (1-4) í sveitarfélaginu.
6. Eignarhalds- og rekstrarlegar forsendur, þ.m.t. í hvaða mæli búseta og ábúð er á lögbýlum. Sömuleiðis hvort eignamörk hafi verið skýrt afmörkuð eða hvort óvissa gildi um þau í einhverjum tilfellum.
7. Fjárfestingar í byggingum sem reistar hafa verið fyrir búfjárhald s.s. fjós og fjóshlöður, hesthús, svínahús, alifuglahús og loðdýrahús, gróðurhúsa og annarra aðstöðuhúsa fyrir landbúnað.
8. Framleiðslu landbúnaðarafurða, umfang og staðsetningu, þar með talið hvar sérstaklega er stunduð túnrækt, akuryrkja, garðrækt, ylrækt og skógrækt.
9. Þekktar menningarminjar á svæðinu.
10. Önnur atriði sem þýðingu hafa fyrir landbúnað, eftir því sem við á, t.d. varðandi umferðarrétt, gamlar rekstrarleiðir, þjóðleiðir o.fl.

 Uppdráttur skal unninn í landfræðilegu upplýsingakerfi í samræmi við fitjuskrá aðalskipulags sem Skipulagsstofnun gefur út, og að jafnaði vera í mkv 1:50.000.

 Á uppdrætti skal birta afmörkun þeirra fjögurra flokka sem 5. gr. reglugerðarinnar mælir fyrir um. Auk þessi komi fram á uppdrætti, eftir því sem við á svæði sem njóta sérstakrar verndar: Tekin eru dæmi í reglugerðinni sem eru votlendi sbr. 61. gr. laga um náttúruvernd, náttúruskógar í skilningi laga um skóga og skógrækt og svæði sem njóta friðunar. Á það bæði við um friðlýst svæði skv. náttúruverndarlögum og vatnsverndarsvæði skv. lögum um stjórn vatnamála.

Upplýsingar um votlendi, skóga og önnur verndarsvæði er að finna hjá eftirtöldum stofnunum:

1. Votlendi, 2 ha og stærri: Náttúrufræðistofnun Íslands.
2. Náttúruskógar 0,5 ha og stærri: Skógræktin og Landmælingar Íslands.
3. Náttúrufyrirbæri sem falla undir sérstaka vernd viskerfa og jarðminja: Náttúrufræðistofnun Íslands)
4. Friðlýst svæði og önnur verndarsvæði: Landmælingar Íslands, Umhverfisstofnun, Náttúrufræðistofnun og Minjastofnun.
5. Vatnsverndarsvæði: Orkustofnun og Umhverfisstofnun.

Auk ofangreindra þátta má nefna eftirfarandi sem geta komið til álita að sýna á uppdrætti, og í sviga hvar mögulegt er að nálgast upplýsingar:

1. Uppgræðslusvæði á vegum verkefnisins *Bændur græða landið* (Landgræðslan).
2. Grunnflötur bygginga (Þjóðskrá?).
3. Mörk landeigna (Þjóðskrá (óstaðfest) / landamerkjabækur).
4. Ræktað land (tún og akrar). (Þjóðskrá og Landbúnaðarháskóli Íslands).
5. Ræktaðir skógar (Skógræktin og Landmælingar Íslands).
6. Samningsbundin skógræktarsvæði (Skógræktin).
7. Mörk sveitarfélaga (Landmælingar Íslands).
8. Vegakerfi (Landmælingar Íslands)
9. Virk landgræðslusvæði (Landgræðslan.)
10. Skipulagðar reiðleiðir og þjóðleiðir (Landsamband hestamannafélaga)
11. Rekstrarleiðir búfjár (Staðbundin þekking).

## Um grunngögn og heimildir vegna flokkunar landbúnaðarlands.

Grunngögn og heimildir vegnar flokkunar landbúnaðarlands eru í sífelldri þróun og hafa ber í huga að skekkjur kunna að leynast í gögnum og því mikilvægt að yfirfara þau með staðbundinni þekkingu. Hér fyrir neðan eru ábendingar varðandi stofnanir og gögn sem nýtast við flokkunina (athugasemd ráðuneytis: Ástæða getur verið til að leitast við að safna þessum upplýsingum betur saman á einn stað)

* **Landmælingar Íslands** halda utan um landupplýsingagátt https://kort.lmi.is/?lang=is. Þar er er er ennfremur Evrópska Corine landflokkunarkerfið unnið og vistað https://www.lmi.is/en/corine/. Það er unnið eftir gervitunglamyndum og er í grófum skala, og gefur því ekki nákvæma mynd af landbúnaðarlandi á Íslandi (Kolbeinn Árnason & Ingvar Matthíasson, 2009, 2017).
* **Landbúnaðarháskóli Íslands** heldur úti kortavefsjá http://lbhi.maps.arcgis.com/apps/webappviewer/index.html?id=227b358de2ec4738b9d51c8e86457c0d. Þar er að finna verkefnið Nytjaland sem var unnið á árunum 1999-2007 á vegum Landbúnaðarháskóla Íslands , en tilgangur þess var meðal annars að kortleggja gróðurfar bújarða. Greining var að mestu unnin með fjarkönnun (Fanney Ósk Gísladóttir, Sigmundur Helgi Brink, & Ólafur Arnalds, 2014).

Ennfremur er þar jarðvegskort af Íslandi sem útgefið var 2009 og unnið á grundvelli sniða og jarðvegssýna víðsvegar um landið (Ólafur Arnalds & Hlynur Óskarsson, 2009).

Í vefsjánni er einnig kort sem unnið er af Landbúnaðarháskóla Íslands í tengslum við skuldbindingar Íslands á alþjóðavettvangi varðandi loftslagsmál um landnotkun, breytingar á landnotkun og umfang skóga (LULUCF) en þar eru einnig upplýsingar um tún.

* **Landgræðslan** heldur úti er kortasjá sem sýnir helstu landgræðslusvæði þar sem uppgræðsla er stunduð svæði þar sem bændur vinna í verkefninu Bændur græða landið, https://www.land.is/ny-og-endurskodud-kortasja/
* **Landmælingar Íslands** safna, vinna úr, varðveita og miðla landupplýsingum um Ísland. Þar er að finna margvíslegar upplýsingar, https://kort.lmi.is/?lang=is
* **Minjastofnun** heldur úti Minjavefsjá en þar er að finna upplýsingar um  fornleifaskráningu og friðlýst hús og mannvirki í landinu, http://www.minjastofnun.is/gagnasafn-/kortavefsja/.
* **Náttúrufræðistofnun Íslands** heldur skrár yfir náttúrufyrirbæri sem lúta sérstakri vernd https://serstokvernd.ni.is/ nema náttúruskóga sem Skógræktin heldur utan um. Þá hefur verið unnin vistgerðaflokkun sem er aðgengileg á vef stofnunarinnar, http://vistgerdakort.ni.is/ en þar er m.a. hægt að nálgast upplýsingar um votlendi. Nánari upplýsingar eru um vistgerðir á vef og í riti stofnunarinnar (Jón Gunnar Ottósson Anna Sveinsdóttir og María Harðardóttir (ritstj.). 2016).
* **Orkustofnun** heldur skrá um vatnsverndarsvæði og vatnsból, http://map.is/os/ auk þess sem Umhverfistofnun ber að halda skrá um vatnsverndarsvæði.
* **Skógræktin** birtir í vefsjá sinni upplýsingar um bæði ræktað skóglendi og náttúrulega birkiskóga, https://www.skogur.is/is/rannsoknir/skogar-i-tolum/skoglendisvefsja
* **Umhverfisstofnun,** hefur umsjón með friðlýstum svæðum og þjóðgörðum og friðlýsingu nýrra svæða í samræmi við Náttúruverndaráætlun, https://www.ust.is/nattura/natturuverndarsvaedi/fridlyst-svaedi/
* **Þjóðskrá**, heldur utan um landeignaskrá; https://geo.skra.is/landeignaskra/, gögn um landamerki https://www.skra.is/thjonusta/gogn/hra-gogn/og lögbýlaskrá þar sem fram kemur eignarhald og ábúð á lögbýlum https://skra.is/um-okkur/utgafur-og-skjol/
* Loftmyndir af viðkomandi sveitarfélagi eru mikilvæg gögn í kortlagningu og flokkunarvinnu, bæði hefðbundnar loftmyndir og hallakort.
* Staðbundin þekking heimamanna er órjúfanlegur hluti af aðalskipulagsvinnu og nýtist augljóslega við greiningu og flokkun á landbúnaðarlandi.

Þó svo að bestu fáanlegu gögn séu notuð við flokkun ber að hafa í huga að gögn kunna að vera mis nákvæm og því mikilvægt í greinargerð að geta um alla þá fyrirvara sem kunna að vera á áreiðanleika gagna.

## Lagaákvæði sem banna að hlunnindi séu skilin frá jörð.

Almennt bann er við aðskilnaði hlunninda og lands í jarðalögum og er til þess vísað í 3. gr. draga að reglugerð. Auk þess eru ákvæði í sérlögum sem geta haft þýðingu, en þau eru:

**9. gr. laga um lax- og silungsveiði nr. 61/2006:**

Ekki má skilja veiðirétt að nokkru leyti eða öllu frá fasteign, hvorki fyrir fullt og allt né um tiltekinn tíma. Ráðherra getur þó, að fenginni jákvæðri umsögn Fiskistofu, veitt undanþágu frá banni þessu. Á lögbýlum, þar sem stundaður er landbúnaður, skal þess gætt við veitingu undanþágu að aðskilnaður valdi því ekki að torvelt verði eftirleiðis að stunda þar landbúnað. Þá má slíkur aðskilnaður ekki valda hættu á því að fiskstofnar viðkomandi veiðivatns verði ofnýttir.

 Þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. er heimilt að skilja stangveiðirétt frá fasteign um tiltekinn tíma, allt að tíu árum. Ef ekki er á annan veg samið felst í slíkri ráðstöfun afsal veiðiréttarhafa á rétti til annarrar veiði en stangveiði á umsömdu tímabili.

**3. mgr. 8. gr. laga um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum, nr. 64/1994:**

Eigi má skilja rétt til veiða að nokkru eða öllu leyti frá landareign fyrir fullt og allt. En leyfilegt skal að skilja rétt til veiða frá landareign um tiltekið tímabil er eigi má vera lengra en 10 ár í senn.

**9. og 12. gr. laga um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu nr. 57/1998:**

 Landeigandi má ekki undanskilja eignarlandi sínu rétt til jarðefna, nema með sérstöku leyfi ráðherra.

 Landeigandi má ekki undanskilja eignarlandi sínu jarðhitaréttindi, nema með sérstöku leyfi ráðherra. Um sölu ríkisjarða eða jarða í eigu opinberra stofnana eða sjóða gilda þó ákvæði jarðalaga, [sbr. þó svonefndar heimils- og búsþarfir].

Um sölu jarða, er jarðhitaréttindi fylgja, fer eftir ákvæðum jarðalaga, þó þannig að ríkissjóður skal hafa forkaupsrétt að þeim aðilum frágengnum sem hann er veittur með þeim lögum eða við sölu jarðar frá sveitarfélagi.

**1. mgr. 4. gr. tilskipunar um veiði á Íslandi frá 20. júní 1849:**

Enginn jarðeigandi má skilja að veiðiréttinn og lóðina; því fylgir veiðirétturinn jörðum, þá er þær eru byggðar, sem notkunarréttur, er ekki verður frá lóðinni skilinn. En ábúandi má ekki heldur ljá neinum veiði þá að staðaldri án leyfis jarðeiganda, sem skal eiga kost á að ákveða allt nákvæmar í leigumálanum um veiði þá, er leiguliði fær með ábúðinni, eftir því sem þeim semur um.

**15. gr. vatnalaga nr. 15/1923:**

Ekki má skilja frá landareign vatnsréttindi til heimilis- og búsþarfa nema með leyfi Orkustofnunar.

Nú eru vatnsréttindi framseld án þess að eignarréttur að landareign sé jafnframt framseldur og fer þá um réttarvernd þeirra samkvæmt ákvæðum þinglýsingalaga er varða fasteignir.

Nú er framseldur hluti landareignar sem liggur að vatni eða á og eru vatnsréttindi innifalin í kaupunum nema öðruvísi sé kveðið á um. Þó skal sá hluti landareignar sem eftir stendur hafa næg vatnsréttindi til að fullnægja heimilis- og búsþörfum og næg og endurgjaldslaus landsafnot til hagnýtingar þeim.

Ef sameignarlandi er skipt skulu hverjum eignarhluta fylgja, svo sem frekast er kostur, næg vatnsréttindi til að fullnægja heimilis- og búsþörfum og næg og endurgjaldslaus landsafnot til hagnýtingar þeim.

**6. gr. laga um afréttarmálefni, fjallskil o.fl. nr. 6/1986**

Stjórn fjallskilaumdæmis semur skrá yfir alla afrétti er héraðsbúar nota. Skal þar lýst merkjum þeirra og tekið fram, hvaða jarðir eiga upprekstur á hvern afrétt svo og hverjir séu afréttareigendur, ef um afrétt í einkaeign er að ræða. Skrá þessi gildir sem heimild fyrir upprekstrarrétti hverrar jarðar í fjallskilaumdæminu, og verður henni ekki breytt, nema eftir tillögum sveitarstjórnar og með samþykki jarðeiganda eða umráðamanns jarðar. Breytingar á afréttum eða réttindum yfir þeim skulu þegar færðar í afréttaskrá. Afréttaskrá skal geymd í skjalasafni sýslunnar.

# Skýringar við einstakar greinar.

## Um 1. gr. Landbúnaður í aðalskipulagi.

Landbúnaðarsvæði skulu afmörkuð og skilgreind eins og lýst er í skipulagsreglugerð. Þar skal fjalla um þróun landbúnaðar og megináhrifaþætti. Helstu einkenni landbúnaðarsvæða, þ.e. búrekstrar sem þar er stundaður, þ.m.t. ferðaþjónusta og önnur atvinnustarfsemi sem tengist búrekstrinum. Helstu atriði sem varða mannvirkjagerð. Gera skal sérstaklega grein fyrir ræktuðum svæðum innan landbúnaðarsvæða.

Í aðalskipulagi er sett stefna um hvar og hvernig þörfum landbúnaðarstarfsemi verður mætt. Þar er sett stefna um hvers konar landbúnaði er stefnt að m.t.t. framtíðarsýnar sveitarfélagsins. Slík stefna er sett fram í greinargerð. Auk þess gefst kostur á að fjalla um og afmarka einstaka landnotkunarreiti innan landbúnaðarsvæða og skilgreina nánar hvaða nýting er heimil eða stefnt að á viðkomandi svæði. Dæmi um slíka notkun gæti verið akuryrkja, túnrækt, beit, lífræn ræktun, skógrækt, verndun og endurheimt landgæða, þauleldi eða ferðaþjónusta í tengslum við búrekstur. Þannig segir t.a.m. í skipulagsreglugerð, að gera skuli grein fyrir ræktuðum svæðum, skógrækt og landgræðslu innan landbúnaðarsvæða. Þá skal koma fram í aðalskipulagi hvar eða við hvaða aðstæður skógrækt og landgræðsla er heimil og stefna um endurheimt votlendis og umfjöllun ef fyrirhugað er að skerða votlendi vegna framkvæmda (Skipulagsreglugerð nr. 90/2013).

Þá skal í aðalskipulagi setja stefnu um hvaða atvinnustarfsemi önnur en hefðbundinn landbúnaður er heimil á bújörðum og viðmið um aðstæður og umfang. Þá skal gera grein fyrir og setja skilmála um mannvirki og tegund af landbúnaðarstarfsemi á bújörðum. Þegar um þauleldi er að ræða, skal gera grein fyrir áætluðum fjölda dýra, meðferða úrgangs og fjarlægð til aðliggjandi byggðar. Við staðsetningu mannvirkja sem eru óháð búrekstri viðkomandi jarðar, svo sem atvinnuhúsnæðis, íbúðar- eða frístundahúsa, skal þess gætt að notkun þeirra og starfsemi sú sem er á jörðinni geti farið saman. Áhersla skal lögð á að samnýta vegakerfi og veitur og að yfirbragð byggðar verði heildstætt (Skipulagsreglugerð nr. 90/2013).

Við greiningu á forsendum vegna aðalskipulagsgerðar eða endurskoðun þess, skal leitast við að flokka allt land sem skilgreint er sem landbúnaðarsvæði í gildandi aðalskipulagi í fjóra flokka m.t.t. ræktunarmöguleika sbr. 5. gr. Það sama á við um land sem hugsanlega var ekki skilgreint sem landbúnaðarsvæði en gert að verði svo í aðalskipulagi. Dæmi um slíkt gæti verði land sem áður var skilgreint sem óbyggt svæði en gert er ráð fyrir að taka til landbúnaðarnota.

## Um 2. gr. Lausn lands úr landbúnaðarnotum.

Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra fer með framkvæmd jarðarlaga nr. 81/2004 að því er tekur til lausnar lands úr landbúnaðarnotkun. Umsókn sveitarstjórnar um að land sé tekið úr landbúnaðarnotum skal vera rökstudd með tilliti til landbúnaðarlegra hagsmuna, það er sjónarmiða sem tilgreind eru í 4. gr. reglugerðarinnar, og með tilvísun í gildandi skipulagsáætlun fyrir svæðið. Það er forsenda þess að ráðuneytið geti yfirfarið matið og eftir atvikum staðfest tillöguna.

## Um 3. gr. Landskipti og sameiningu lands.

Óheimilt er að skipta jörðum, löndum eða lóðum eða breyta landamerkjum og lóðamörkum nema samþykki sveitarstjórnar komi til (Skipulagslög nr. 123/2010). Að auki fer atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið fer með framkvæmd jarðarlaga nr. 81/2004 að því er tekur til landskipta og sameiningu jarða og eru skipti háð staðfestingu hans (gildisskilyrði). Í greininni er rakið hvaða gögn skulu fylgja beiðni um landskipti eða sameiningu lands.

Vakin er athygli á því að mikilvægt er að allir þinglesnir eigendur gefi samþykki sitt að viðkomandi gjörningi og löggild umboð fylgi. Eins ef ópersónulegur aðili er beiðandi þarf að fylgja útprentun úr hlutafélagaskrá og gæta þarf þess að sá sem undirritar pappíra hafi umboð eða skráða heimild til þess. Mikilvægt er að öll gögn berist í einu lagi og að þau séu ekki of gömul, t.d. þurfa þinglýsingavottorð að vera ný.

Með reglugerðinni er lagt til að skilyrði landskipta og sameiningar jarða verði að tillaga samrýmist gildandi skipulagsáætlun. Fram til þessa hafa ákvæði jarðalaga verið framkvæmd svo að látið er nægja að beiðni um landskipti eða sameiningu jarða fylgi „uppdráttur staðfestur af skipulagsyfirvöldum“. Ekki er skýrt hvort með því sé átt við skipulagsáætlun sem samþykkt hefur verið á grundvelli skipulagslaga eða lóðauppdrátt sem sveitarstjórn hefur samþykkt.

Þróast hafa ólíkar hefðir í þéttbýli og dreifbýli að þessu leyti. Hafa lóðir í þéttbýli verið skilgreindar eftir að gengið hefur verið frá skipulagsáætlun viðkomandi svæðis á grundvelli skipulagslaga. Á hinn bóginn er algengt að samþykkt sé stofnun nýrra landeigna í dreifbýli án þess að fyrir liggi skipulagsáætlun, en að skipulagsáætlun fyrir viðkomandi svæði sé unnin síðar. Ákvæði skipulagslaga eiga jafnt við í þéttbýli og dreifbýli, þar sem gert er ráð fyrir að það sé viðfangsefni skipulagsáætlana að skilgreina legu, stærð og afstöðu lóða, byggt á heildstæðu mati, kynningu fyrir hagsmunaaðilum og álitsumleitan hjá viðkomandi fagstofnunum.

Með þessu er lagt til að tryggt sé að skipulagsákvörðun liggi fyrir samhliða eða áður en beiðni um landskipti eða sameiningu jarða er afgreidd af ráðherra. Nauðsynlegt þykir að kveða skýrt á um þetta í reglugerð enda ljóst að möguleikar til að stýra landnýtingu og þróun byggðar með skipulagi skerðast verulega ef landeignir og lóðir hafa verið festar í sessi áður en skipulag er unnið.

Umsögn sveitarstjórnar þarf að vera á réttu formi (tilvitnun í fundargerð eða samþykkt sveitarstjórnar þar sem málið er tekið fyrir og afgreitt – áritað og stimplað).

Í skiptasamningi þarf að koma fram hvaða jarðarhluta lögbýlisréttur fylgir, þ.m.t. upphaflegt heiti lögbýlisins. Hvað snertir staðfestingu á stofnun lóðar athugast að leita má til Þjóðskrár Íslands eða sveitarstjórna (skipulags- og byggingafulltrúa).

Um skipti eða endurskipti að nokkru eða öllu leyti á heimalöndum og afréttarlöndum, sem tvö eða fleiri býli hafa eða hafa áður haft til samnota, fer, ef við á, samkvæmt ákvæðum landskiptalaga nr. 46/1941. Slík skipti ber jafnframt að bera undir ráðherra til staðfestingar skv. 6. gr. jarðalaga. Skilyrði þess að lögin eigi við eru mörkuð í 1.-3. tl. 1. gr. þeirra og veita sýslumenn frekari leiðbeiningar um gildissvið laganna og framkvæmd þeirra.

Í skýringum þessum er hér að framan gefið yfirlit um lagaákvæði sem girða fyrir aðskilnað hlunninda og lands, en líta verður til þeirra við undirbúning landskipta.

## Um 4. gr. Skyldubundin sjónarmið við töku ákvarðana skv. 2. og 3. gr.

Lagt er til með greininni að við mat á áhrifum þess að taka land úr landbúnaðarnotum og leggja til annarra nota, eða skipta landi eða sameina það, skuli fjalla um tiltekin álitaefni sérstaklega og þau verði dregin fram við mat sveitarfélaga og landeigenda. Þessi sjónarmið varða hagsmuni landbúnaðar sem búgreinar til lengri tíma litið og má því segja að þau varði svonefnda landbúnaðarlega hagsmuni.

Hér hafa þýðingu ákvæði jarðalaga þar sem í markmiðsgrein segir að tryggja skuli svo sem kostur er að land sem vel er fallið til búvöruframleiðslu verði varðveitt til slíkra nota. Ennfremur markmið skipulagslaga nr. 123/2010 um að stuðla skuli að skynsamlegri og hagkvæmri nýtingu lands og landgæða, tryggja vernd landslags, náttúru og menningarverðmæta og koma í veg fyrir umhverfisspjöll og ofnýtingu, með sjálfbæra þróun að leiðarljósi.

Mikilvægt er að landi sem vel hentar til búvöruframleiðslu og sé ekki ráðstafað til annarra óafturkræfra nota, svo sem undir byggingar og vegaframkvæmdir, mengandi starfsemi, frístundabyggð eða skógrækt, nema þá aðeins ef við á, að undangengnu vegnu mati á áhrifum þess. Þetta á sérstaklega við um land sem hentar vel til ræktunar, enda álitið að einungis um 6% landsins séu gott ræktunarland.

Í reglugerðinni er afmarkað til hvaða þátta sveitarfélag skuli líta við mat á því hvort óskað verði eftir lausn úr landbúnaðarnotum. Mikilvægt er að tekin sé rökstudd afstaða til allra sjónarmiða sem þar greinir, en ella er ráðherra rétt að hafna því að taka afstöðu til beiðni að svo stöddu.

## Um 5. gr. flokkun landbúnaðarlands.

 Núverandi jarðalög tóku gildi árið 2004 og árið 2015 voru samþykktar breytingar á þeim varðandi lausn lands úr landbúnaðarnotum. Með breytingunum er skylt að leita heimildar ráðherra til að breyta landnotkun landbúnaðarsvæðis ef um er að ræða 5 ha eða stærra svæði. Sé um hins vegar um gott ræktunarland að ræða, eða land sem hentar vel til landbúnaðar eða vegna legu sinnar telst að öðru leyti mikilvægt vegna matvælaframleiðslu, er óheimilt að breyta notkunarflokki þess úr landbúnaði nema leyfi ráðherra liggi fyrir, óháð stærð spildunnar sem um ræðir. Í lögunum kemur fram að við mat á því hvort afla skuli leyfis ráðherra skuli líta til annars vegar flokkunar landbúnaðarlands í aðalskipulagi og hins vegar stefnu stjórnvalda um flokkun landbúnaðarlands (Jarðalög nr. 81/2004). Þannig er gert því ráð fyrir að bæði sé landbúnaðarland flokkað í aðalskipulagi og fyrir liggi stefna stjórnvalda um um flokkun landbúnaðarlands. Þó er fyrirvari engu að síður gerður um að liggi slík flokkun ekki fyrir skuli leitað til ráðunautar.

 Í gildandi landsskipulagsstefnu er eitt af markmiðum stefnunnar sjálfbær nýting landbúnaðarlands eða að skipulag landnotkunar stuðli að möguleikum á fjölbreyttri og hagkvæmri nýtingu landbúnaðarlands í sátt við umhverfið. Sem leið að þessu markmiði er vísað til aðalskipulagsgerðar og að hún byggist m.a. á flokkun landbúnaðarlands. Nánar segir þar „Landi sem hentar vel til ræktunar verði almennt ekki ráðstafað til annarra nota með óafturkræfum hætti. Val á svæðum til skógræktar og stefna um þau taki mið af því að skógrækt falli vel að landi og að eftir því *sem við á séu samþætt sjónarmið skógræktar, annars landbúnaðar og útivistar. Flokkun landbúnaðarlands, landslagsgreining og vistgerðaflokkun verði lögð til grundvallar skipulagsákvörðunum um landbúnaðarland*“ (Skipulagsstofnun, 2016).

 Að öðru leyti vísast um skýringar til almenns hluta þessarar samantektar.

# Heimildir:

Arnór Snæbjörnsson Drífa Hjartardóttir Eiríkur Blöndal Jón Geir Pétursson Ólafur Eggertsson, & Þórólfur Halldórsson. (2010). *Skýrsla nefndar um landnotkun. Athugun á notkun og varðveislu ræktanlegs lands*. Retrieved from https://www.stjornarradid.is/media/atvinnuvegaraduneyti-media/media/Skyrslur/Skyrsla\_nefndar\_um\_landnotkun\_b.pdf

Áslaug Helgadóttir. (2007). *Bændur og framtíðin*. Paper presented at the Málþingi á Héraði, Egilsstöðum.

Áslaug Helgadóttir, Hafdís Hafliðadóttir, & Sveinn Runólfsson. (2011). *Drög að skilgreiningu á akuryrkjulandi í skipulagi. Minnisblað til Búnaðarþings 2011 til umræðu.*

Áslaug Helgadóttir, & Jónatan Hermannsson. (2003). Verðmæti ræktunarlands. *Ráðunautafundur 2003*, 12-16.

Bændasamtök Íslands. (2010). *Afgreidd mál á búnaðarþingi 2010*. Retrieved from http://www.bondi.is/files/bunadarthing---fundarskjol/bthing2010\_afgreidslamala.pdf

Eyja-og Miklholtshreppur, & Alta. (2019). Aðalskipulag Eyja- og Miklaholtshrepps 2018 - 2038. Retrieved from http://skipulagsaaetlanir.skipulagsstofnun.is/skipulagvefur/DisplayDoc.aspx?itemid=19637018123565774407

Fanney Ósk Gísladóttir, Sigmundur Helgi Brink, & Ólafur Arnalds. (2014). *Nytjaland*. Retrieved from http://hdl.handle.net/1946/23041

Hagstofa Íslands. (2012). Landbúnaður 2010 – 2012. *Hagtíðindi Sjávarútvegur og Landbúnaður, 97*(36), 1-20. Retrieved from https://www.hagstofa.is/utgafur/utgafa/landbunadur/landbunadur-2010-2012/

Jarðalög nr. 81/2004.

Jón Gunnar Ottósson Anna Sveinsdóttir og María Harðardóttir (ritstj.). (2016). Vistgerðir á Íslandi. Fjölrit Náttúrufræðistofnunar nr. 54. 299.

Kolbeinn Árnason, & Ingvar Matthíasson. (2009). *CORINE-landflokkun á Íslandi 2000 og 2006 (e: CORINE land cover inventory in Iceland 2000 and 2006).*

Kolbeinn Árnason, & Ingvar Matthíasson. (2017). *CORINE-landflokkun 2012 Landgerðabreytingar á Íslandi 2006 – 2012*. Retrieved from https://www.lmi.is/wp-content/uploads/2017/09/CORINE\_skyrsla\_2006\_2012-1.pdf

Lög nr 29/2015 um breytingu á jarðalögum.

Lög um náttúruvernd nr. 60/2013.

Lög um skóga og skógrækt nr. 33/2019.

Lög um stjórn vatnamála nr. 36/2011.

Ólafur Arnalds, & Hlynur Óskarsson. (2009). Íslenskt jarðvegskort. *Náttúrufræðingurinn, 78*, 107-121.

Skipulagslög nr. 123/2010.

Skipulagsreglugerð nr. 90/2013.

Skipulagsstofnun. (2016). *Landsskipulagsstefna 2015-2026* Retrieved from http://www.landsskipulag.is/media/pdf-skjol/Landsskipulagsstefna\_2015-2026\_asamt\_greinargerd.pdf

Steinsholt. (2013). *Rangárþing eystra. Flokkun landbúnaðarlands*.

Steinsholt. (2016). *Flóahreppur, flokkun landbúnaðarlands*. Retrieved from https://www.floahreppur.is/wp-content/uploads/2018/07/1.-SF\_205-Landbunadarland.pdf

Steinsholt, & Efla. (2018). *Kjósarhreppur. Flokkun landbúnaðarlands*. Retrieved from https://www.efla.is/media/utgefid-efni/Landbunadarland\_Kjos.pdf