



## LANDBÚNAÐARLAND Í SKIPULAGSÁÆTLUNUM

---

Salvör Jónsdóttir  
skipulagsfræðingur MSc

Mái 2012

## Efnisyfirlit

---

1	Inngangur .....	4
2	Um landbúnaðarland.....	5
2.1	Skilgreining á landbúnaði í íslenskum lögum .....	5
2.2	Skráning landbúnaðarlands .....	5
2.2.1	Alþjóðleg skráning og flokkun landbúnaðarlands .....	6
2.2.2	Skráning og flokkun landbúnaðarlands á Íslandi.....	6
3	Skipulag landnotkunar og áhrif á umhverfi .....	8
3.1	Skipulagslög nr.123/2010 m.s.br. ....	8
3.1.1	Skipulagsreglugerð nr. (400/1998) og drög 2011 .....	9
3.2	Lög um umhverfismat áætlana nr. 105/2006 m.s.br.....	9
3.3	Lög um mat á umhverfisáhrifum nr.106/2000 m.s.br.....	9
3.4	Landbúnaðarland í skipulagi á Íslandi.....	10
3.4.1	Landbúnaðarland í landsskipulagsstefnu.....	11
3.4.2	Landbúnaðarland í aðalskipulagsáætlunum .....	11
3.4.3	Landbúnaðarland í deiliskipulagsáætlunum.....	13
3.5	Landbúnaðarland í skipulagi í nokkrum öðrum löndum.....	13
3.6	Samantekt.....	15
4	Landbúnaðarstefna.....	16
4.1	Jarðalög nr. 81/2004 m.s.br.....	16
4.2	Búvörulög nr. 99/1993 m.s.br. ....	17
4.2.1	Reglugerð um gæðastýrða sauðfjárframleiðslu nr.10/2008.....	17
4.2.2	Reglugerð um um vistvæna landbúnaðarframleiðslu nr. 504/1998 m.s.br. .	18
4.3	Lög um búfjárhald ofl. nr. 103/2002 .....	18
4.3.1	Reglugerð um vörslu búfjár nr. 59/2000.....	18
4.4	Búnaðarlög nr.70/1998 m.s.br. ....	18
4.4.1	Reglugerð um búnaðarmál nr. 322/1999 .....	19
4.5	Lög um lífræna landbúnaðarframleiðslu nr.162/1994 m.s.br.....	19
4.5.1	Reglugerð um lífræna framleiðslu landbúnaðarafurða og merkingar nr.74/2002 m.s.br.....	19
4.6	Lög um skógrækt nr.3/1955 m.s.br. ....	20
4.7	Lög um landshlutaverkefni í skógrækt nr. 95/2006 .....	20
4.8	Lög um landgræðslu nr. 17/1965 m.s.br. ....	21
4.9	Lög um fiskeldi nr. 71/2008 m.s.br.....	21
4.10	Samantekt .....	21
5	Nokkur önnur lög og samþykktir sem hafa áhrif á landnotkun landbúnaðarlands ..	23
5.1	Lög um náttúruvernd nr.44/1999 m.s.br.....	23
5.2	Lög um hollustuhætti og mengunarvarnir nr. 7/1998 m.s.br.....	23
5.2.1	Reglugerð um starfsleyfi fyrir atvinnurekstur sem getur haft í för með sér mengun nr. 785/1999 m.s.br. ....	24

5.3	Lög um verndar- og orkunýtingaráætlun nr.48/2011 .....	24
5.4	Stefna yfirvalda um sjálfbæra þróun .....	25
5.5	Alþjóðlegar samþykktir sem varða landnotkun landbúnaðar .....	25
6	Greining landbúnaðar með tilliti til skipulags .....	26
6.1	Hefðbundinn landbúnaður .....	26
6.2	Landbúnaður sem er háðum lögum um mat á umhverfisáhrifum framkvæmda..	26
6.3	Starfsleyfisskyldur landbúnaður .....	27
6.3.1	Starfsleyfisskylda vegna mengunarhættu .....	27
6.4	Önnur nýting á landbúnaðarlandi.....	28
7	Stjórnsýsla landbúnaðarmála .....	30
7.1	Umsjón með landnotkun landbúnaðarlands.....	30
7.2	Samstarf stjórnsýslustiga og stofnana hvað varðar landnotkun landbúnaðar .....	31
8	Niðurstöður .....	35
8.1	Tillögur að flokkun í skipulagsreglugerð.....	36
9	Lokaorð.....	38
10	Heimildir.....	39
	Viðauki 1 .....	42

## Ágrip

Landbúnaðarland mun vera stærsti flokkur landnotkunar á Íslandi. Landbúnaður er hins vegar afar fjölbreytt atvinnugrein og áhrif einstakra undirgreina landbúnaðar á umhverfi og samfélagslega og hagræna þætti mismikil.

Á vettvangi skipulagsmála hefur verið kallað eftir skýrri stefnu yfirvalda varðandi landbúnaðarmál, en í þessu verkefni er leitast við að greina þá stefnu út frá gildandi lögum og reglugerðum sem fjalla um landbúnaðarland.

Sveitarstjórnir og skipulagsyfirköld hafa það hlutverk að sjá til þess að landnotkun í landinu sé í samræmi við markmið ríkisins um sjálfbæra þróun. Til þess að hægt sé að nálgast það markmið eru umhverfisáhrif mismunandi landnotkunar metin við skipulagsgerð. Til að auðvelda sveitarstjórnnum og skipulagsyfirköldum það mat er lagt til að landbúnaðarland verði flokkað enn frekar, en nú er gert í skipulagsáætlunum sveitarfélaga.

Þetta verkefni er unnið með styrk úr rannsókn- og þróunarsjóði Skipulagsstofnunar og eru stofnuninni færðar bestu þakkir fyrir framlagið.

## 1 Inngangur

---

Umhverfi á Ísland er mótað af náttúruöflum en auk þess af mannvist og ákvörðunum íbúa landsins um notkun þess. Hugmyndir um landnotkun eru háðar viðhorfum, þekkingu og þörfum á hverjum tíma auk þess sem gildandi lög og reglur hafa þar nokkur áhrif. Þess vegna þarf að endurskoða reglur, áætlanir og leiðbeiningar um landnotkun reglulega.

Landið allt hefur verið skipulagsskylt frá árinu 1978, þar með talið landbúnaðarland. Hins vegar hefur landbúnaðarlandi ekki verið gerð ítarleg skil í aðalskipulagsáætlunum og það lengst af sett fram sem einn og óskiptur flokkur þó svo að mismunandi greinar landbúnaðar geti haft afar ólík áhrif á umhverfi og samfélagslega og hagræna þætti. Með tilliti til þess markmiðs skipulagslaga að landnotkun sé skipulögð með sjálfbæra þróun að leiðarljósi er eðlilegt að þessi stóri landnotkunarflokkur sé skoðaður nánar og kannað hvort ástæða sé til að sundurgreina hann í fleiri en einn flokk þegar kemur að gerð skipulags. Áherslan í þessu verkefni er á landbúnaðarland í aðalskipulagsáætlunum, en það er vettvangur sveitarstjórna og almennings til að móta sýn og stefnu um landnotkun til framtíðar.

Í þessari skýrslu er fjallað um skráningu landbúnaðarlands bæði almennt og með tilliti til skipulags, en þekking á umfangi þess er grunnforsenda fyrir skipulagsgerð. Fjallað er um stefnu yfirvalda hvað varðar landnotkun og skipulag eins og hún birtist í lögum og útgefnum samþykktum stefnuyfirlýsingum. Þá er sömuleiðis fjallað um landbúnaðarstefnu eins og hún kemur fram í lögum og reglugerðum og greinargerðum landbúnaðaryfirvalda. Einnig er leitast við að greina stjórnsýslu sem snýr að skipulagi og landnotkun landbúnaðar ef það mætti skýra boðleiðir og einfalda skipulag landnotkunarflokksins.

Að lokum eru dregnar ályktanir og tillögur lagðar fram til umræðu um flokkun landbúnaðarlands í skipulagi.

## 2 Um landbúnaðarland

---

Til að hægt sé að fjalla um landbúnað í skipulagi þarf skilgreining á landbúnaði og undirgreinum hans að vera skýr. Í þessu efni á hið sama við um landbúnað og aðrar atvinnugreinar sem kerfjast landrýmis. Enn fremur þarf að vera ljóst hvert umfang landbúnaðarlands er. Skilmerkileg flokkun á landbúnaði og skráning landbúnaðarlands er því nauðsynleg undirstaða markvissar skipulagsgerðar í dreifbýlu landi.

### 2.1 Skilgreining á landbúnaði í íslenskum lögum

---

Samkvæmt jarðalögum merkir landbúnaður “*hvers konar vörslu, verndun, nýtingu og ræktun búfjár, ferskvatnsdýra, lands og auðlinda þess til atvinnu- og verðmætasköpunar, matvælaframleiðslu og þjónustu er tengist slíkri starfsemi.*” (Jarðalög nr.81/2004).<sup>1</sup>

Í skipulagslögum og drögum að skipulagsreglugerð er landbúnaður ekki skilgreindur öðruvísi og því miðað við gildandi jarðalög. Í drögum að frumvarpi til laga um breytingar á ýmsum lögum sem varða jarðir, dags. 28.mars, 2011 er hins vegar gert ráð fyrir miklum breytingum á skilgreiningu á landbúnaði en þar segir: „*Hugtakið landbúnaður orðist svo: Landbúnaður merkir í lögum þessum hverskonar framleiðslu á búvöru eins og þær eru skilgreindar í lögum um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum, nr. 99/1993, á jörð eða lögbýli*“ (Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið, 2011). Samkvæmt búvörulögum eru búvörur: „*afurðir búfjár, þar með taldar afurðir nautgripa, sauðfjár, hrossa, svína, alifugla og loðdýra, afurðir nytjajurta og afurðir hlunninda*” (Búvörulög nr. 99/1993).

Verði landbúnaður endurskilgreindur í líkingu við það sem tillagan frá 2011 gerir ráð fyrir myndi ferskvatnsdýraræktun og fiskeldi því að líkindum ekki lengur verða skilgreind sem landbúnaður.

Vinna stendur enn yfir við endurskoðun frumvarpsins og því ekki ljóst nú (maí 2012) hver endanleg skilgreining á landbúnaði verður né hvenær Alþingi fær málið til umfjöllunar. Við tillögugerð um flokkun landbúnaðarlands verður því að miða við hina víðu skilgreiningu samkvæmt núgildandi jarðalögum.

### 2.2 Skráning landbúnaðarlands

---

Nokkuð erfitt er að átta sig á umfangi landbúnaðarlands í innlendum heimildum en samkvæmt alþjóðlegum skýrslum er rúmur fimmtungur af landinu eða 22.810 km<sup>2</sup> landbúnaðarland (FAO, 2009<sup>2</sup>, OECD, 2008). Samkvæmt Evrópsku landflokkininni *Corine* sem unnin er hér á landi af Landmælingum Íslands er landbúnaðarland hins vegar mun minna. Í *Corine* skýrslu Landmælinga kemur fram að landbúnaðarland, þ.e. ræktað land og bithagar eru 2,4% af yfirborði landsins eða 2.523 km<sup>2</sup>, en graslendi, mólendi, mosi og kjarr, hálfgróið land og mýrar teljast ekki til landbúnaðarlands samkvæmt *Corine* flokkuninni (Kolbeinn Árnason og Ingvar Matthíasson, 2009).

Í skýrslu frá sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytinu um spurningar og svör um landbúnað í tengslum við aðildarumsókn Íslands að Evrópusambandinu kemur glöggt fram að afmörkun

<sup>1</sup> Samhljóða skilgreining er á landbúnaði í ábúðarlögum nr.80/2004.

<sup>2</sup> Til landbúnaðarlands skv. skráningu FAO teljast bæði ræktað lönd, ræktanlegt land og beitahagar. Upplýsingar FAO eru fengar frá opinberum aðilum á Íslandi sjá: <http://faostat.fao.org/DesktopDefault.aspx?PageID=377&lang=en#ancor>

landbúnaðarlands er ekki skýr á Íslandi (Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið, 2010). Þessar upplýsingar benda til þess að úrbóta sé þörf á skráningu og varla hægt að framfylgja lagaskyldu um skipulag landbúnaðarlands ef afmörkun þess er mjög á reiki. Treysta verður því að bæði landeigendur og yfirvöld sjái sér hag í því að afmörkun jarða og lögbýla sé skýr og að bráður bugur verði unnin á þessu ástandi.

### 2.2.1 Alþjóðleg skráning og flokkun landbúnaðarlands

Upplýsingum um landbúnaðarland er safnað á alþjóðlegum vettvangi af Matvæla- og landbúnaðarstofnun Sameinuðu þjóðanna (FAO). Gagnagrunni þeirra um landbúnaðarland er ætlað að gefa hugmynd um ástand lands og matvælaframleiðslu, væntanlega sem grunn fyrir áætlanagerð. Ísland tekur eðlilega þátt í þessum gagnagrunni, en þegar flokkun landbúnaðarlands á Íslandi er skoðuð er eðlilegt að bera hana saman við flokkun og skráningu lands í nágrannalöndum. Þá kemur í ljós að landbúnaðarland á Íslandi er einungis greint í tvennt, það er ræktað land (*arable land and permanent crops*) annarsvegar og úthaga og beitiland (*permanent meadows and pastures*) hinsvegar. Önnur Norðurlönd flokka landbúnaðarland sitt hins vegar einnig í þrennt með tilliti til lífrænnar framleiðslu; lífrænt landbúnaðarland alls, landbúnaðarland sem er vottað lífrænt og loks það land sem verið er að breyta í lífrænt, en FAO óskar eftir slíkum upplýsingum<sup>3</sup>. Það er í samræmi við skoðanir sem settar eru fram af sérfræðingum Sameinuðu þjóðanna um að hverfa þurfi frá þaulræktun, þauleldi og þéttbærum búskap til landbúnaðar í anda sjálfbærrar þróunar ef tryggja eigi fæðuöryggi til framtíðar (FAO, 2011). Í þessu samhengi er rétt að minnst samþykktar Alþingis á þingsályktunartillögu þann 20. mars sl. sem meðal annars segir að stjórnvöld skuli móta framkvæmdaáætlun um eflingu lífrænnar framleiðslu á Íslandi, með það að markmiði að lífrænt vottaðar vörur verði 15% af landbúnaðarframleiðslu á Íslandi árið 2020 (Alþingi, 2012).

Sameiginleg landbúnaðarstefna Evrópubandalagsins (CAP) byggir á ítarlegu skráningarkerfi og upplýsingum um landbúnaðarland. Innan sameiginlegar rannsóknarstöðvar Evrópubandalagsins *Joint Research Centre* er sérstök deild *Monitoring Agricultural Research Unit* sem sérhæfir sig í skráningu og vöktun landbúnaðarlands.<sup>4</sup> Skráningin er unnin með aðstoð fjarkönnunartækni og þannig hægt að fylgjast með hvernig ræktað landbúnaðarland er nýtt bæði varðandi landstærð og uppskeru. Þannig er hægt að ákvarða styrkgreiðslur auk þess sem spár um uppskeru eru stór hluti af viðfangsefni deildarinnar. Skráning á ræktuðu landbúnaðarlandi er þannig orðin mjög þróuð innan Evrópu.

### 2.2.2 Skráning og flokkun landbúnaðarlands á Íslandi

Gagnagrunnurinn Nyttjaland var sameiginlegt verkefni Landbúnaðarháskóla Íslands, Landgræðslu ríkisins, Bændasamtaka Íslands og Landbúnaðarráðuneytisins. Tilgangur verkefnisins var meðal annars að mynda ítarlegan gagnagrunn um yfirborð lands, þannig að auðveldara væri að leiðbeina landeigendum um sjálfbæra nýtingu landsins og gæðastýringu á henni í takt við kröfur samtímans. Þá voru landamerki einnig skráð í gagnagrunninn án þess þó að þau hefðu þar lagalega tilvísun. Í grein eftir starfsmenn verkefnisins frá 2004, kemur fram að nýrri og nákvæmari gervitunglamyndir muni enn frekar bæta upplýsingagildi Nyttjaland (www.nyttjaland.is, Fanney Ó. Gísladóttir og Sigmar Methúsalemsson, 2004). Því miður virðist sem áframhaldandi þróun á Nyttjalandi hafi ekki verið eins og vonir stóðu til. Árið 2006 tók Fasteignamat ríkisins við gagnagrunninum, viðhaldi og ábyrgð og heitir hann nú

<sup>3</sup> Sjá, gagnagrunn FAO, FAOSTAT: <http://faostat.fao.org/site/377/default.aspx#ancor>

<sup>4</sup> Sjá, vefsíðu MARS: <http://ies.jrc.ec.europa.eu/the-institute/units/monitoring-agricultural-resources-unit.html>



Jarðagrunnur. Hann mun nú fyrst og fremst vera notaður til að halda utan um staðsetningu jarða á landsbyggðinni og til að áætla umfang þeirra (Tryggvi Már Ingvarsson, 2006). Þau not eru ekki nema örlítið brot af þeim sem upphaflegar áætlanir stóðu til um. Þá munu ekki vera nein áform hjá Þjóðskrá um að viðhalda yfirborðsflokkun landsins.<sup>5</sup> Við eftirgrenslan hjá Þjóðskrá um stærð landbúnaðarlands, með tilliti til fasteignaskráninga kom í ljós að þar sem stærð jarðar er óþekkt, er fasteignamat byggt á mati á landgæðum og tekið mið af þeim sambærilegu jörðum þar sem stærð er þekkt.<sup>6</sup>

Hér á landi er upplýsingum safnað um nýtingu og flatarmál landbúnaðarlands svo sem túnrækt, kornrækt, skógrækt, græn fóðurakra og garðlönd auk framleiðslu landbúnaðarafurða. Þar að auki er upplýsingum um lífræna framleiðendur safnað (Bændasamtök Íslands, 2010). Upplýsingum um starfsleyfisskyldan landbúnað er haldið saman af Matvælastofnun Íslands (MAST), sem veitir meðal annars veitir starfsleyfi til lífrænnar landbúnaðarframleiðslu (Lög um lífræna landbúnaðarframleiðslu nr. 192/1994), þannig að upplýsingar um lífrænt landbúnaðarland ættu að vera aðgengilegar hér á landi eins og í nágrannalöndum.

Gunnupplýsingar um gæði lands og möguleikar þess til mismunandi nýtingar og verndar eru einnig mikilvægar upplýsingar fyrir áætlanagerð. Góðar grunnupplýsingar um vatnafar, jarðveg, landhalla og svo framvegis, eru mikilvægar þegar taka á ákvarðanir um nýtingu bújarða<sup>7</sup>. Árið 2000 setti Landgræðslan af stað verkefnið „Betra bú“, en það fólst í gerð landnýtingaráætlana fyrir bújarðir (Guðrún Schmidt, 2003). Því miður hefur verkefnið lítið verið í notkun undanfarin ár<sup>8</sup> en ákjósanlegt væri ef hægt væri að halda því áfram. Landnýtingaráætlanir unnar samkvæmt „Betra bú“ væru skýrt framlag landeigenda til skipulagsáætlana sveitarfélaga hvað varðar landbúnaðarland og um leið grunnur að samræðu milli yfirvalda og landeigenda um stefnumótun í landnotkun. Tækni í söfnun landupplýsinga og stafrænni kortagerð fleygir stöðugt fram sem ætti að gera gerð landnotkunaráætlana auðveldari. Landupplýsingagögnnum um ástand lands er safnað í gagnagrunna hjá Náttúrufræðistofnun Íslands um strjálgróið og gróið land, hjá Skógrækt ríkisins um skógræktarlönd og hjá Landgræðslu ríkisins um uppgræðslu lönd (Skógrækt ríkisins, 2012). Þannig er upplýsingasöfnun varðandi land öflug og vel skilgreind, en mikilvægt er að þessar upplýsingar séu aðgengilegar og nýtanlegar fyrir áætlanagerð.

Unnar hafa verið greinargerðir um hvernig megi tryggja að verndun landbúnaðarlands til matvælaframleiðslu<sup>9</sup> og sérfræðingar hafa unnið minnsblað til Búnaðarþings um drög að skilgreiningu á akuryrkjulandi í skipulagi og hvernig fara bæri með akuryrkjuland í skipulagi (Áslaug Helgadóttir et al., 2011).

<sup>5</sup> Skv. upplýsingum í tölvupósti frá starfsmanni Þjóðskrár, dags. 27.feb.2012.

<sup>6</sup> Skv. upplýsingum í tölvupósti frá starfsmanni Þjóðskrár, dags. 13.feb.2012.

<sup>7</sup> Um jarðveg sjá, t.d. (Þorsteinn Guðmundsson, 2003).

<sup>8</sup> Skv. upplýsingum í tölvupósti frá umsjónarmanni Betra bú, 1.nóv.2011

<sup>9</sup> Sjá, (Arnór Snæbjörnsson et al., 2010)



### 3 Skipulag landnotkunar og áhrif á umhverfi

Skipulagslög voru fyrst sett á Íslandi árið 1921 en þau náðu aðeins til skipulags kauptúna og sjávarþorpa, þar sem íbúar voru fleiri en 500. Ekki hefur þótt ástæða til setja lög um skipulag í dreifbýli enda nægilegt viðfangsefni að koma skipulagi á í þéttbýli við innleiðingu laganna. Þessu viðmiði var síðar breytt þannig að skipulagsskyldan næði til staða þar sem byggju 200 íbúar eða fleiri. Skipulagslöggin voru ekki endurnýjuð í heild fyrr en með lögum nr.19/1964 en samkvæmt þeim náði skipulagsskyldan til kaupstaða, kauptúna og þorpa þar sem bjuggu 100 íbúar eða fleiri. Ýmsar breytingar voru gerðar síðar á þessum lögum en þau markverðustu árið 1978 þegar allt landið var gert skipulagsskylt. Skipulagslöggin frá 1964 m.s.br. féllu úr gildi þegar skipulags-og byggingarlög nr. 73/1997 tóku gildi í ársbyrjun 1998.

Tilgangur skipulagslaga var fyrst skýrt tiltekinn með setningu laga nr.73/1997, en þar kemur fram í 1.gr. að markmið laganna sé „að þróun byggðar og landnotkunar á landinu öllu verði í samræmi við skipulagsáætlanir sem hafi efnahagslegar, félagslegar og menningarlegar þarfir landsmanna, heilbrigði þeirra og öryggi að leiðarljósi að stuðla að skynsamlegri og hagkvæmri nýtingu lands og landgæða, tryggja varðveislu náttúru og menningarverðmæta og koma í veg fyrir umhverfisspjöll og ofnýtingu, með sjálfbæra þróun að leiðarljósi“ (Skipulags-og byggingarlög nr.73/1997). Með tilkomu þessara laga urðu byggingar á lögbýlum einnig skipulagsskyldar. Núgildandi skipulagslög voru sett árið 2010, sjá umfjöllum um þau hér síðar.

Hluti af skipulagsvinnu er að velta upp ýmsum kostum varðandi landnotkun, bera þá saman og velja að lokum þann sem fellur best að sýn, stefnu og markmiðum þeirra sem skipulagið eiga og ætla að fara eftir því. Samanburður kosta fellst einnig í því að bera saman áhrif þeirra á umhverfið og til þess að tryggja að það sé gert voru sett lög um umhverfismat áætlana árið 2006 (sjá hér síðar). Allnokkru fyrr höfðu verið sett hér á landi fyrstu lög um að meta áhrif umfangsmikilla framkvæmda á umhverfið áður en til samþykktar þeirra kæmi. Til slíkra framkvæmda teljast nokkrar greinar landbúnaðar, sé miðað við flokkun jarðalaga. Hér á eftir verður fjallað um það sem snertir landbúnaðarland í skipulagslögum, lögum um umhverfismat áætlana og mat á umhverfisáhrifum framkvæmda og um landbúnaðarland í skipulagi bæði á Íslandi og í öðrum löndum.

#### 3.1 Skipulagslög nr.123/2010 m.s.br.

Núgildandi skipulagslög tóku gildi 1.janúar 2011. Markmið laganna eru hliðstæð fyrri lögum eða meðal annars:

- „a. að þróun byggðar og landnotkunar á landinu öllu verði í samræmi við skipulagsáætlanir þar sem efnahagslegar, félagslegar og menningarlegar þarfir landsmanna, heilbrigði þeirra og öryggi er haft að leiðarljósi,
- b. 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,
- c. að tryggja réttaröryggi í meðferð skipulagsmála þannig að réttur einstaklinga og lögaðila verði ekki fyrir borð borinnþótt hagur heildarinnar sé hafður að leiðarljósi,
- d. að tryggja að samráð sé haft við almenning við gerð skipulagsáætlana þannig að honum sé gefið tækifæri til aðhafa áhrif á ákvörðun stjórnvalda við gerð slíkra áætlana...“ (Skipulagslög nr.123/2010)

Löggjafinn ætlast þar með greinilega áfram til þess að allar ákvarðanir um landnotkun séu vandlega yfirvegaðar, komið sé í veg fyrir ofnýtingu og sjálfbær þróun sé höfð að leiðarljósi.

Helstu breytingar varðandi skipulag landbúnaðarlands með tilkomu laga nr.123/2010 eru að nú verður skipulag miðhálandisins hluti af landsskipulagsstefnu en það var áður ákveðið í sérstöku svæðisskipulagi. Þá ber í landsskipulagsstefnu að taka saman yfirlit yfir helstu

áætlanir á landsvísu sem varðar landnotkun og skipulagsgerð sveitarfélaga. Þetta yfirlit skal meðal annars lagt til grundvallar stefnumótunar um skipulagsmál (Reglugerð um landsskipulagsstefnu nr.1001/2011) og gera verður ráð fyrir að stefna í landbúnaðarmálum sé mikilvægur hluti af landsskipulagsstefnu.

### 3.1.1 Skipulagsreglugerð nr. (400/1998) og drög 2011

---

Í skipulagsreglugerð nr. 400/1998 eru landbúnaðarsvæði skilgreind sem þau svæði sem tilheyra lögbýlum eða jörðum og nýtt eru til landbúnaðar sbr. jarðalög (Skipulagsreglugerð nr. 400/1998).

Í drögum að skipulagsreglugerð sem kynnt voru á vefsíðu umhverfisráðuneytis haustið 2011 er landnotkunarflokkurinn „landbúnaðarsvæði“ skilgreindur nokkuð þrengra en í gildandi jarðalögum eða sem svæði fyrir landbúnað og mannvirki honum tengd „með áherslu á búfénað, matvæla- og fóðurframleiðslu“ (Drög að skipulagsreglugerð, 2011). Tveir aðrir landnotkunarflokkar í drögum að greinargerð geta talist til landbúnaðarlands, samkvæmt skilgreiningu jarðalaga. Annar þessara flokka er „skógræktar- og landgræðslusvæði“ sem eru svæði fyrir skógrækt og landgræðslu, svo sem nytjaskógrækt, fjölnytjaskógrækt landbótaskógrækt, skjólbelti, landgræðsluskógrækt, skipulagða landgræðslu og aðra uppgræðslu. Flestar þessar greinar skógræktar geta fallið undir landbúnað og líklegt að þær séu stundaðar á landbúnaðarlandi. Hinn flokkurinn er „óbyggð svæði“ en það eru þau svæði þar sem hvorki er gert ráð fyrir búsetu né atvinnustarfsemi, svo sem hálendi, heiðar og afréttir, að mestu án mannvirkja annarra en þeirra sem þjóna útivist, afréttarnotum, öryggismálum og fjarskiptum (Drög að skipulagsreglugerð, 2011). Í þessum flokki eru því svæði sem tilheyra landbúnaðarframleiðslu eða sumarþáttarvæðingum búfjár.

Í drögnum er síðan fjallað sérstaklega um landbúnaðarland við gerð deiliskipulags og aðalskipulags (sjá nánar í köflum um landbúnaðarland í skipulagi hér á eftir).

### 3.2 Lög um umhverfismat áætlana nr. 105/2006 m.s.br.

---

Markmið laga um umhverfismat áætlana er meðal annars að stuðla að sjálfbærri þróun og draga úr neikvæðum umhverfisáhrifum, með því að meta umhverfisáhrif tiltekinnna áætlana sem líklegt er að hafi í för með sér veruleg áhrif á umhverfið (Lög um umhverfismat áætlana nr.105/2006).

Lögin ná til aðalskipulagsáætlana sveitarfélaga, þar með talið landbúnaðarlands innan viðkomandi sveitarfélags. Einnig gilda lögin hvað varðar landgræðsluáætlun og landshlutabundin skógræktarverkefni.

Skilgreining á landbúnaði er nú víðfem og ljóst að umhverfisáhrif hans eru mjög misjöfn. Því er ósanngjarnt að setja hann allan undir einn hatt í aðalskipulagsáætlunum þegar kemur að því að meta umhverfisáhrif áætlana. Lög og reglugerðir um mat á umhverfisáhrifum framkvæmda gefa vísbendingu hvaða tegundum landbúnaðar ber sérstaklega að gefa gaum við umhverfismat áætlana.

### 3.3 Lög um mat á umhverfisáhrifum nr.106/2000 m.s.br.

---

Lög um mat á umhverfisáhrifum eru meðal annars sett til að tryggja að áður en leyfi er veitt fyrir framkvæmd, sem kann að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif, hafi farið

fram mat á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar. Þeim er einnig ætlað að draga eins og kostur er, úr neikvæðum umhverfisáhrifum framkvæmdar.

Lögnum fylgja viðaukar þar sem tilgreinar eru þær framkvæmdir lögin eiga við. Í þeim fyrri eru taldar upp þær framkvæmdir sem ávallt eru háðar lögnum en í hinum seinni eru taldar upp þær framkvæmdir sem eru háðar mati þegar þær geta haft í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif vegna umfangs, eðlis eða staðsetningar. Eftirtaldar framkvæmdir í landbúnaðargreinum eru taldar upp í 1. viðauka:

*Stöðvar þar sem fram fer þauleldi alifugla og svína með: i. 85.000 stæði fyrir kjúklinga eða 60.000 fyrir hænur, ii. 3.000 stæði fyrir alisvín (yfir 30 kg) eða fleiri eða iii. 900 stæði fyrir gyltur eða fleiri. (Lög um mat á umhverfisáhrifum nr.106/2000)*

Í 2. viðauka er sérstakur kafli um landbúnað, skógrækt og fiskeldi sem kunna að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif, þegar þessar framkvæmdir eru fyrirhugaðar ber að tilkynna þær til Skipulagsstofnunar sem metur hvort lögin skuli gilda um þær. Þessar landbúnaðartengdu framkvæmdir eru:

*„a. Framkvæmdir til endurskipulagningar á landareignum í dreifbýli sem taka til stærra landsvæðis en 20 ha.*

*b. Framkvæmdir til að leggja óræktað land eða lítt snortið svæði undir þaulnýttinn landbúnað.*

*c. Vatnsstjórnunarframkvæmdir vegna landbúnaðar, þar með taldar áveitu- og framræsluframkvæmdir, á 10 ha svæði eða stærra eða á verndarsvæðum.*

*d. Nýræktun skóga á 200 ha svæði eða stærra eða á verndarsvæðum og ruðningur á náttúrulegum skógi.*

*e. Uppgræðsla lands á verndarsvæðum.*

*f. Stöðvar þar sem fram fer þauleldi alifugla og svína með:*

*i. 40.000 stæði fyrir kjúklinga eða hænur,*

*ii. 2.000 stæði fyrir alisvín (yfir 30 kg) eða fleiri eða*

*iii. 750 stæði fyrir gyltur eða fleiri.*

*Stöðvar þar sem fram fer þauleldi búfjár á verndarsvæðum.*

*g. Þauleldi á fiski þar sem ársframleiðsla er 200 tonn eða meiri og fráveita til sjávar eða þar sem ársframleiðsla er 20 tonn eða meiri og fráveita í ferskvatn“ (Lög um mat á umhverfisáhrifum nr.106/2000).*

Viðauki 1, sem fjallar um framkvæmdir sem gera verður ráð fyrir að hafi veruleg umhverfisáhrif, telur aðeins eina tegund landbúnaðar en það er þauleldi af ákveðinni stærð. Af því má draga þá ályktun að sú tegund landbúnaðar hafi nokkra ótvírætt sérstöðu þegar fjallað er um landbúnað í skipulagsáætlunum og í umhverfismati skipulagsáætlana. Í 2. viðauka eru taldar upp mun fleiri greinar landbúnaðar og er það mat hverju sinni hvort líklegt er að þær hafi veruleg umhverfisáhrif, en það fer eftir aðstæðum og viðmiðunum sem taldar eru upp í 3. viðauka með lögnum og listinn því ekki ótvíræður.

### 3.4 Landbúnaðarland í skipulagi á Íslandi

Einar markverðustu breytingar á skipulagslögum á Íslandi voru gerðar árið 1978 þegar allt landið var gert skipulagsskyld en undanþegnar voru þó byggingar á lögbýlum; „Öll sveitarfélög eru skipulagsskyld. Allar byggingar ofanjarðar og neðan og önnur mannvirki, sem áhrif hafa á útlit umhverfisins, aðrar en byggingar á lögbýlum, skulu byggð í samræmi við áður gerðan skipulagsuppdrátt, sem samþykktur hefur verið af hlutaðeigandi sveitarstjórn og skipulagsstjórn ríkisins.“ (Skipulagslög nr.19/1964 m.s.br.). Í skipulagsreglugerð sem sett var 1985 (fyrsta heildstæða skipulagsreglugerðin sem sett var eftir að landið varð allt skipulagsskyld 1978) segir m.a. í kafla um svæðisskipulag grein 2.3.4.5 um landbúnaðarsvæði „Á uppdrætti ber að auðkenna sérstaklega svæði ætluð til landbúnaðar, skógræktar, uppgæðslu o.fl. ... Fiskeldisstöðvar, alifuglabú, loðdýrabú, gróðrarstöðvar, gróðurhúsabýli, þjónustubýli og önnur sérhæfð bú má reisa á svæðum sem ætluð eru til landbúnaðar eða þar sem skipulag ákveður, sbr. þó ákvæði

heilbrigðisreglugerðar.“ (Skipulagsreglugerð nr.318/1985). Samhljóða ákvæði eru í grein 3.3.4.6 sem fjallar um landbúnaðarsvæði í aðalskipulagi. Í viðauka B með reglugerðinni um notkun lita og tákna á skipulagsuppdráttum, er einn litur gefinn upp fyrir landbúnaðarland, en í inngangi viðaukans segir „Auk litar er hvert svæði, þar sem ástæða er til nánari skýringa, merkt með bókstaf sem skýrir landnotkun og tölustaf sem vísar til skýringa á korti og/eða greinargerð“ (Skipulagsreglugerð nr.318/1985), þannig voru gefnar leiðbeiningar um hvernig mætti auðkenna undirflokk landbúnaðar eða annarra tilgreindra landnotkunarflokka. Skipulagsreglugerðin frá 1985 féll úr gildi þegar reglugerð nr.400/1998 var staðfest, en sú reglugerð gildir þar til ný hefur verið hlotið staðfestingu. Vísað er til hennar hér á eftir í köflum um skipulag.

### 3.4.1 Landbúnaðarland í landsskipulagsstefnu

---

Í landsskipulagsstefnu eru áætlanir opinberra aðila um samgöngur, byggðamál, náttúruvernd, orkunýtingu og aðra málaflokka sem varða landnotkun samþættar og er stefnan hún útfærð með tilliti til skipulags landnotkunar með sjálfbæra þróun að leiðarljósi (Skipulagslög nr.123/2010).

Landsskipulagsstefna þarf ekki að taka til allra ofangreindra þátta, heldur er það val yfirvalda hverju sinni hver skuli vera áhersluatriði landsskipulagsstefnunnar ef frá eru talin skipulagsmál miðhálandisins. Ætla verður þó að svo umfangsmikill málaflokkur sem landbúnaður skipi stóran sess í landnotkunarstefnu.

Í landsskipulagsstefnu skal taka saman yfirlit yfir stefnu stjórnvalda í málaflokkum sem varða landnotkun og í reglugerð um landsskipulag er landbúnaðarstefna talin upp sem dæmi um slíka stefnu (Reglugerð um landsskipulagsstefnu nr.1001/2011).

Fyrsta landsskipulagsstefna fyrir Ísland 2013-2024 er nú í undirbúningi og eru áhersluatriði hennar, skipulag miðhálandisins, búsetumynstur og dreifing byggðar og skipulag á haf- og strandsvæðum (Umhverfisstjórnuneytið, 2011). Öll þessi atriði snerta vissulega landbúnaðarland þó það sé ekki áhersluatriði í þetta sinn.

### 3.4.2 Landbúnaðarland í aðalskipulagsáætlunum

---

Aðalskipulag hefur verið kjarninn í íslenska skipulagskerfinu á undanförunum áratugum. Með tilkomu laga nr. 123/2010 breyttust áherslur þannig að þar sem svæðisskipulag er í gildi er það réttþærra en aðalskipulag. Einnig skulu aðalskipulagsáætlanir vera í samræmi við landsskipulagsstefnu. Þrátt fyrir þessar breytingar er aðalskipulag enn sterkt stjórnþæki sveitarfélaga. Ekki er skylda að vinna svæðisskipulag nema á höfuðborgarsvæðinu og landsskipulagsstefna nær einungis til afmarkaðra þátta, þannig að enn má líta á aðalskipulag sem kjarnan í íslenska skipulagskerfinu.

Samkvæmt lögnum ber sveitarstjórn að vinna aðalskipulag og setja þar fram stefnu um þróun byggðar í sveitarfélaginu varðandi landnotkun, byggð, þjónustukerfi og umhverfismál og skal stefnan jafnframt byggja á markmiðum laganna. Í lögnum er einnig tekið sérstaklega fram að landgræðslu og skógræktaráætlanir séu í samræmi við gildandi skipulagsáætlanir (Skipulagslög nr.123/2010).

Í skipulagsreglugerð nr. 400/1998 segir að í aðalskipulagi skuli gera grein fyrir helstu einkennum landbúnaðarsvæða og þess búrekstrar sem þar er stundaður og er fyrirhugað að stunda. Gera skal sérstaklega grein fyrir ræktuðum svæðum, uppgræðslusvæðum og skógræktarsvæðum innan landbúnaðarsvæða. Ekki hefur verið gerð athugun á því hversu

vel þessum ákvæðum reglugerðarinnar hefur verið fylgt eftir, það er, hversu vel landbúnaðarsvæði hafa verið greind með tilliti til búrekstrar í aðalskipulagsáætlunum.

Í fyrirbyggjandi drögum að skipulagsreglugerð er gert ráð fyrir að landbúnaðarland verið flokkað allnokkuð nánar en gert hefur verið, en í kafla um viðfangsefni og efnistöð aðalskipulags segir að setja skuli stefnu meðal annars um:

*„landbúnaðarsvæði, marka skal stefnu um landbúnaðarsvæði, þ.e. um búrekstur sem þar er stundaður og fyrirhugað er að stunda og tengd mannvirki. Gera skal grein fyrir ræktuðu og ræktanlegu landi með hliðsjón af markmiðum jarðalaga, einkum landi sem hentar vel til akuryrkju. Gera skal greinarmun á svæðum sem ætluð eru fyrir matvæla- og fódurframleiðslu og svæðum fyrir skógrækt og landgræðslu,*

*...fyrirkomulag byggðar í dreifbýli, svo sem hvar eða við hvaða aðstæður staðsetja má frístundahús, íbúðarhús eða atvinnustarfsemi án tengsla við búrekstur á jörðum. Gera skal grein fyrir umfangi mannvirkja og öðrum forsendum.*

*...skipulagsskyldar framkvæmdir sem ekki falla undir lög um mat á umhverfisáhrifum og ekki er talin þörf á að afmarka á sérstaka landnotkun fyrir, svo sem smávirkjun á landbúnaðarsvæði, litlar spennistöðvar, minni háttar vegmannvirki, fjarskiptamöstur og vindmyllur. Gera þarf grein fyrir hvar eða við hvaða aðstæður slík mannvirkjagerð er heimil eða óheimil og skilmálum fyrir frekari skipulagsgerð*

*...fyrirkomulag skógræktar, nytjaskóga, landgræðslu og endurheimta votlendis, þ.m.t. staðsetningu svæða og önnur fyrirhuguð mannvirkjagerð á svæðunum...“ (Drög að skipulagsreglugerð, 2011)*

Í leiðbeiningum Skipulagsstofnunar um gerð aðalskipulags eru tekin dæmi um hvernig aðalskipulag getur stuðlað að þeim markmiðum sem sveitarfélög setja sér í umhverfismálum og skilgreind eru í Staðardagskrá 21. Í leiðbeiningarritinu er tekið eftirfarandi dæmi: Markmið sett fram í Staðardagskrá 21: „að stuðla beri að sjálfbærum landbúnaði“ og þá dæmi tekin um fjögur atriði hvernig hægt sé að stuðla að því með aðalskipulagsákvæðum: „Afmarka verndarsvæði á landbúnaðarsvæðum eða í nágrenni þeirra; setja reglur um ræktun á verndarsvæðum og/eða viðkvæmu landi eða í nágrenni þess; setja reglur um takmarkanir á ræktun og framkvæmdum á landbúnaðarsvæðum, þ.m.t. framræslu; viðhalda góðum landbúnaðarsvæðum“ (Matthildur Kr. Elmarsdóttir og Ásdís Hlökk Theodórsdóttir, 2003). Þessar leiðbeiningar eru vísbending um að heppilegra sé að flokka land nánar niður en nú er gert í aðalskipulagsáætlunum og að takmarkanir á ákveðna starfsemi geti verið nauðsynlegar.

Í aðalskipulagsáætlunum sveitarfélaga er nokkuð misjafnt hversu rækilega gerð er grein fyrir fyrirhuguðum búskap. Þó eru dæmi úr nýrri aðalskipulagsáætlunum um að talið er ákjósanlegt að landnýtingaráætlanir séu gerðar fyrir bújarðir og vísað til verkefnis Landgræðslunnar Betra bú.<sup>10</sup>

Afmörkun landbúnaðarlands í aðalskipulagsáætlunum ber nokkurn keim af því að markviss skráning þess hefur ekki verið sem skildi. Þannig er landbúnaðarland til dæmis afmarkað í aðalskipulagi Fljótsdalshéraðs sem „allt land undir 300 metra hæð yfir sjó, nema inn til dala þar sem mörkin ná hærra eftir því sem búskaparhefð gefur tilefni til.“ (Fljótsdalshérað, 2009) en í Hvalfjarðarsveit er „Allt land innan marka sveitarfélagsins sem ekki er skilgreint til annarra nota [er] skilgreint sem landbúnaðarland“ (Hvalfjarðarsveit, 2010).

Auk umfjöllunar um landbúnaðarland er algengt að í aðalskipulagsáætlunum dreifbýlissveitarfélaga sé fjallað um heimildir til að reisa fleiri en eitt íbúðarhús á landbúnaðarlandi bújarða. Þannig er dæmi um að heimilt sé að allt að fimm íbúðarhús standi á hverju lögbýli (Kjósarhreppur, 2007) og annað dæmi er um að heimilt sé að allt að fjögur íbúðarhús og þrjú frístundahús standi á landbúnaðarlandi lögbýlis (Hvalfjarðarsveit, 2010).

<sup>10</sup> Sjá t.a.m. Aðalskipulag Hvalfjarðarsveitar



Í skýslu nefndar um landnotkun og athugun á notkun og varðveislu ræktanlegs lands, kemur fram að ekki sé ástæða til að breyta lögum til að tryggja að góðu ræktarlandi sé haldið í landbúnaðarnotum, en hins vegar leggur nefndin áherslu „að gerð skipulags hjá sveitarfélögum verði styrkt til að taka betur á skipulagi landnotkunar, þannig að ólíkum þörfum sé mætt“ (Arnór Snæbjörnsson et al., 2010). Þannig er ítrekuð sú ábyrgð sem sveitarfélög hafa við gerð skipulags, en eins og sjá má hér að ofan hefur umfjöllun um landbúnaðarland í aðalskipulagsáætlunum verið verið ýmsum hætti.

### 3.4.3 Landbúnaðarland í deiliskipulagsáætlunum

Framkvæmdir á bújörðum verða að vera í samræmi við aðalskipulag. Í gildandi skipulagsreglugerð er fyrst og fremst fjallað um byggingarframkvæmdir hvað varðar deiliskipulagsáætlanir á bújörðum og vísað til heilbrigðisreglna eftir því sem við á. Þar segir að í deiliskipulagi landbúnaðarsvæða skuli gera grein fyrir byggingarreitum fyrir íbúðar- og atvinnuhúsnæði, vatnsveitu, fráveitu, byggingarmagni, aðkomu og öðru hliðstæðu.

Í drögum að skipulagsreglugerð er fjallað ítarlegar um deiliskipulag á landbúnaðarlandi og þar segir: „Gera skal grein fyrir og setja skilmála um mannvirki og tegund af landbúnaðarstarfsemi á bújörðum. Þegar um þaueldi er að ræða skal gera grein fyrir áætlunum fjölda dýra og leggja mat á óþægindi svo sem vegna hávaða eða lyktar, áður en afstaða er tekin til staðsetningar gripahúsa, framleiðslubygginga eða förgun úrgangs. Gæta skal þess að ekki berist mengun frá starfsemi í ár, vötn eða vatnsból eða valdi nágrönnum óþægindum. Þar sem gert er ráð fyrir gróðurhúsum skal lagt mat á hvort lýsing verði til óþæginda fyrir aðliggjandi byggð. Sjá einnig gr. 5.4 um umhverfismat. Við staðsetningu mannvirkja sem eru óháð búrekstri viðkomandi jarðar, s.s. atvinnustarfsemi, íbúðarhúsa eða frístundahúsa, skal þess gætt að notkun þeirra takmarki ekki þá landbúnaðarstarfsemi sem fyrir er. Jafnframt skal lögð áhersla á að samnýta vegakerfi og að yfirbragð byggðarinnar verði heildstætt.“ (Drög að skipulagsreglugerð, 2011).

### 3.5 Landbúnaðarland í skipulagi í nokkrum öðrum löndum

Hér á eftir verður fjallað um skipulagsmál með tilliti til landbúnaðar í nokkrum löndum, austan hafs og vestan.

Í dönsku landbúnaðarlögunum (m.s.br.) er fjallað um skipulagsáætlanir og lögð áhersla á að hagsmunir landbúnaðar séu tryggðir í skipulagsáætlunum og að ráðherra landbúnaðar (matvæla, landbúnaðar og sjávarútvegs) geti sett reglur um umfjöllun og greiningu landbúnaðar í skipulagsferlinum (Folketinget, 2010). Í dönsku skipulagslögunum er einnig fjallað um að í aðalskipulagsáætlunum sveitarfélaga skuli gæta þess að ekki sé gengið á gott landbúnaðarland (Folketinget, 2009). Fyrirnefndum lögum fylgja skýringar (*circulære*) og í þeim er vísað til annarra skuldbindinga um landnotkun sem þjóðin hafi skuldbundið sig til varðandi alþjóðlegar umhverfissamþykktir svo sem um líffræðilega fjölbreytni, og geta haft áhrif á landnotkun og skipulag.

Ekki er í dönskum skipulagslögum eða reglugerðum fjallað sérstaklega um undirflokkar landbúnaðarlands. Í yfirliti um hagsmuni danska ríkisins varðandi aðalskipulög kemur fram að til standi að breyta skipulagslögum þannig að í aðalskipulagsáætlunum verði gerð gein fyrir hvar heimilt er að koma fyrir lífgas-orkuverum og sömuleiðis hvar stórum búum skuli fundinn staður til að koma í veg fyrir hagsmunaárekstra og óþægindi fyrir nágretta (Miljøministeriet, Naturstyrelsen, 2011).

Vorið 2012 kom síðan út hjá *Naturstyrelsen* og *NaturErhvervstyrelsen* leiðbeiningarrit til sveitarfélaga um heildstæða áætlanagerð í landbúnaði. Ritið fjallar um hvernig hægt sé að beita þeim verkfærum stjórnsýslan býður uppá til að vinna að skipulagi landbúnaðar (Miljøministeriet Naturstyrelsen, 2012). Með lagasetningu í Danmörku 2011, ber nú að gera

sérstaklega grein fyrir stórum búum (500 dyreenheder) í aðalskipulagsáætlunum (Miljøministeriet Naturstyrelsen, 2011 ii).

Þá hafa skipulagsyfirvöld í Danmörku látið vinna og gefið út ráðleggingar til sveitarfélaga um skipulag og stjórnsýslu varðandi vistfræðilega þætti í dreifbýlisskipulagi enda bera sveitarfélög ábyrgð á að tillit sé tekið til vistkerfa við skipulag (Verje, 2007).

Af ofansögðu má sjá að aukin umfjöllun er í dönskum skipulagsáætlunum um þauleldisbúskap, enda oft erfitt að samræma slíkan búskap annarri dreifbýlislandnotkun eins og lífrænum búskap, útivist og frístundabyggð.

Núgildandi norsk skipulags- og byggingarlög eru frá 2008 og í kafla um aðalskipulag segir meðal annars að í aðalskipulagi skuli nægilegt land tekið frá til landbúnaðar, grundvallað á þörfum býlisins og aðstæðum. Þá segir að í skipulagsáætluninni skuli setja markmið um landbúnaðarsvæði, ásamt óbyggðum/náttúrulegum svæðum, útivistarsvæðum og hreindýrasvæðum, annað hvort sameiginlega eða sitt í hvoru lagi. Á slíkum svæðum er hægt að gera ráð fyrir og afmarka; jarðrækt, skógrækt, hreindýrarækt, náttúruvernd, landgræðslu/vernd, sérstætt landslag, verndun menningarlandslags eða arfleifðar, frístundasvæði, bæjarhlað (seterområde), og dreifbýlisbyggð, frístundabyggð eða þjónustustarfsemi sem heimil er á landbúnaðar-, náttúrulegum- og útivistarsvæðum. (Stortinget, 2008).

Í viðauka við norsku skipulagsreglugerðina er gerð grein fyrir merkingum á kortum og landnotkunarflokkum og er flokkunin í samræmi við það sem lögin gera ráð fyrir sbr. hér að ofan. Landbúnaðarland er flokkað í níu undirflokkum sem skulu vera í samræmi við þarfir búskaparins, náttúrulegar aðstæður og auðlindir á staðnum. Flokkarnir eru; almennur landbúnaður, jarðrækt, skógrækt, bæjarhlað, gróðurhúsarækt, loðdýrarækt, náttúruleg svæði, útivistarsvæði og hreindýrasvæði (Forskrift om kart, stedfestet informasjon, arealformål og kommunalt planregister).

Landbúnaðarland er þannig flokkað mun nánar niður í norsku skipulagsreglugerðinni en tíðkast hefur hér á landi auk þess sem áhersla er lögð á að tekið skuli tillit til náttúrulegra auðlinda á bújörðum.

Verndun landbúnaðarlands í Evrópu á sér víða lagastoð og sérstakar áætlanir eru einnig víða í gangi til að halda í fjölskyldu búskap og sporna við stórum verksmiðjubýlum þar sem hin fyrrnefndu eru talin hluti af menningu og hefðbundnu landslagi ríkja (Alterman, 1997). Endurskoðun á sameiginlegri landbúnaðarstefnu Evrópusambandsins (CAP) á undanförunum árum og misserum hefur að stórum hluta gengið út á „grænkun“ stefnunnar. Í því fellst aukin áhersla á sjálfbæra þróun í landbúnaði, það er áhersla á umhverfislega og félagslega þætti auk hinna hagrænu (European Commission, 2010). Í stefnunni felst meðal annars aukin áhersla á stuðning við vistvænan landbúnað og smærri framleiðendur.

Í Bandaríkjunum á verndun landbúnaðarlands sér áratuga hefð. Alríkislög eru í gildi sem segja fyrir um að ríkið skuli með aðgerðum sínum, gæta þess að ekki sé gengið á landbúnaðarland (Farmland Protection Policy Act). Ýmsar aðferðir hafa verið reyndar til að draga úr ágangi á góð landbúnaðarsvæði, svo sem með beinum styrkjum og skattaívilnunum og skilyrðum í skipulagsáætlunum sem ganga mislangt eftir ríkjum og sýslum. Árið 1999 gaf bandaríska skipulagsfræðifélagið út stefnu félagsins varðandi verndun landbúnaðarlandi, en stefnan er ætluð til leiðbeiningar öllum þeim sem koma að skipulagsmálum. Til grundvallar stefnunni liggur meðal annars flokkun Náttúruverndarstofnunar Bandaríkjanna (*Natural Resources Conservation Service*)<sup>11</sup> á úrvals landbúnaðarlandi. Í stefnunni er lögð áhersla á að nota þau tæki sem skipulag býður upp á til að vernda úrvals landbúnaðarland, eins og að setja þéttbýlisstöðum skýr vaxtarmörk og nota skipulagsskilmála til að koma í veg fyrir að gott landbúnaðarland sé tekið undir aðra

<sup>11</sup> Sjá nánar á vefsíðu NRCS:

[http://www.nrcs.usda.gov/wps/portal/nrcs/detail/national/technical/nra/dma/?&cid=nrcs143\\_013752](http://www.nrcs.usda.gov/wps/portal/nrcs/detail/national/technical/nra/dma/?&cid=nrcs143_013752)



notkun. Þá er lögð áhersla á ábyrga umhverfisstjórnun í landbúnaði, svo sem varnir gegn uppblæstri og grunnvatnsvernd. Þá er bent á mikilvægi þess að viðhalda verslunar- og þjónustukjörnum í landbúnaðarhéruðum og styðja þannig hagrænt umhverfi landbúnaðar (American Planning Association, 1999). Útfærsla á stefnu eins og þessari birtist síðan í skipulagsreglugerðum og skilmálum (*zoning ordinance*) fyrir einstakar sýslur.

Sífelldi leit að leiða til að halda í smærri fjölskyldubýli og þauleldisbúum eru settar strangar reglur og þeim ákvarðaðir sérstakir staðir í skiplagi. Fjölmargar sveitarstjórnir í Norður Ameríku setja nú skilyrði um hámarksstærð þauleldisbúa í skipulagsáætlunum sínum (Daniels & Daniels, 2003). Auk beinna skilmála í skipulagsáætlunum svo sem um verndun vatnsgæða og skilyrða um mengunarvarnaráætlanir verksmiðjubúa (*Concentrated Animal Feeding Operation (CAFO)*) eru styrktarsjóðir (*land trusts*) nýttir til uppkaupa á landi sem sótt er í til verksmiðjubúskapar og það síðan selt aftur með kvöðum sem koma í veg fyrir verksmiðjubúskap, bændum sem kjósa að stunda hefðbundinn fjölskyldu búskap (Daniels T. , 2009).

Ekki eru í gildi alríkis skipulagslög í Bandaríkjunum og skipulagslög því misjöfn eftir ríkjum og skilmálar misjafnir eftir sýslum. En eins og bent hefur verið á hér að ofan er ýmsum aðferðum beitt til að koma stefnu um vernd landbúnaðarlands í framkvæmd. Viðhorf til þauleldis og verksmiðjubúskapar eru misjöfn eftir svæðum en víða er um þau fjallað í skipulagsáætlunum og grein gerð fyrir því hvort þau séu heimil og þá hversu stór þau mega vera og hvar staðsett.

### 3.6 Samantekt

---

Skipulag landnotkunar er stjórn tæki yfirvalda og almennings til að hafa áhrif á framtíðarnotkun lands. Skilningur á mikilvægi þess hefur aukist hér á landi á undangengum áratugum í samræmi við aukna meðvitund um umhverfismál. Fjölbreytni í landnotkun landbúnaðarlands hefur sömuleiðis aukist mikið á undanförunum áratugum og illmögulegt að meta umhverfisáhrif af öllum undirgreinum landbúnaðar sem eina heild. Misjafnt er hversu nákvæmlega landbúnaður er sundurgreindur í skipulagsáætlunum í öðrum löndum, en þó er umfangsmikill þauleldisbúskapur víða tilgreindur sérstaklega.

## 4 Landbúnaðarstefna

---

Landbúnaðarstefna á Íslandi er byggð á tveimur grundvallar lagabálkum, búvörulögum nr.99/1993 og búnaðarlögum nr 70/1998. Í þessum lögum eru sett fram markmið í landbúnaðarstefnu Íslands (Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið, 2010). Sjá nánari umfjöllun um þessi lög hér á eftir. Eins og áður getur er landbúnaður skilgreindur í jarðalögum og er sú skilgreining afar víð en aðra er ekki að finna í lögum. Því verður að gera verður ráð fyrir að heildstæð stefna um landbúnað miði því við fyrrnefnda skilgreiningu.

Í ræðu sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra á búnaðarþingi 2012, má lesa þær áherslur sem lagðar eru í landbúnaði af ríkisstjórn og þar kemur meðal annars þetta fram: „*mikilvægt [er] að þjóðin eigi sér langtíma stefnu í málaflökknum og hana er nú tímabært að ræða og móta, í ljósi nýliðinnar reynslu og með framtíðarhagsmuni og möguleika okkar að leiðarljósi. Hér eru á margan hátt kjöraðstæður til sjálfbærrar og framsækinnar þróunar á svið matvælaframleiðslu og matvælaíðnaðar*“

Ráðherrann fjallar einnig um ferðapjónustu og landbúnað og segir m.a.: „*Íslensk ferðapjónusta og landbúnaðurinn eru hluti af einni heild. Einnig með þetta í huga, auk alls hins, tel ég mikilvægt að fjölskyldubúið haldi sínum sessi sem grunneining landbúnaðarins og sveitanna.*“ Að lokum segir ráðherra um framtíðarsýn í landbúnaði: „*Landbúnaðurinn á að þróast í sátt við umhverfið og á grundvelli viðhorfa um sjálfbæra þróun þannig að vistvænir búskaparhættir, góður aðbúnaður búfjár og gæði verði ávallt í öndvegi.*“ (Steingrímur J. Sigfússon, 2012)

Fjöldmörg lög og reglugerðir taka til landbúnaðarstarfsemi en hér á eftir eru talin upp þau helstu sem taka til notkunar landbúnaðarlands og snerta þannig skipulag þess

### 4.1 Jarðalög nr. 81/2004 m.s.br.

---

Markmið jarðalaga er meðal annars að „*studla að skipulegri nýtingu lands í samræmi við landkosti, fjölbætt hlutverk landbúnaðar og hagsmuni sveitarfélaga og íbúa þeirra, svo og að tryggja svo sem kostur er að land sem vel er fallið til búvöruframleiðslu verði varðveitt til slíkra nota*“ (Jarðalög nr.81/2004).

Í jarðalögum er land í landbúnaðarnotum skilgreint sem það land sem við gildistöku laganna (1.júlí 2004) er nýtt eða nýtanlegt til landbúnaðar, „*þar með taldir afréttir, almenningar, þjóðlendur, eyðijarðir, landspildur og lóðir, má ekki taka til annarra nota, nema heimild sé til slíks í lögum, sbr. þó 6. og 7. gr.*“ (Jarðalög nr.81/2004). Þessi skilgreining er nánast eins víð og skilgreining á landbúnaði í sömu lögum (sjá kafla 2.1). Sé miðað þessar víðu skilgreiningar í skipulagsvinnu er hætt við að landnotkunarflokkurinn verði afar stór og innan hans rúmist starfsemi, sem æskilegt er að greina að, með tillit til umhverfislegra, félagslegra og hagrænna áhrifa þeirra.

Til þess að hægt sé að fylgja lögnum nákvæmlega eftir er jafnframt mikilvægt að vita hvaða land var nýtt til landbúnaðar árið 2004, og hvaða land var þá nýtanlegt til landbúnaðar.

Samkvæmt jarðalögum ber skipulagsyfirlöndum og landbúnaðaryfirlöndum að hafa samstarf þegar kemur að landnotkunarbreytingu á landi sem er í landbúnaðarnotum en ráðherra verður að samþykkja slíkar breytingar samkvæmt 6. og 7. grein laganna. Fjallað hefur verið ágætlega um framfylgd þessarra lagagreina og samspil jarðalaga og skipulagslaga og niðurstaðan sú að lítið er um að landbúnaðarráðherra synji umsóknum um lausn lands úr landbúnaðarnotum (Atli Már Ingólfsson, 2007) og ljóst virðist að jarðalög duga ekki til að tryggja varðveislu á góðu ræktunarlandi (Arnór Snæbjörnsson et al., 2010).

Góð skráning á landbúnaðarlandi og gæðum þess, hlýtur að vera forsenda þess að hægt sé að fylgja lögunum vel eftir en enn skortir á svo sé þó gagnagrunnurinn Nyttaland hafi vakið vonir um að af slíku yrði.

## 4.2 Búvörulög nr. 99/1993 m.s.br.

---

Megintilgangur búvörulaga nr. 99/1993 er af hagrænum toga og þau taka til hagkvæmni í framleiðslu, sölu og framboði búvara auk þess sem fjallað er um kjör bænda, en sem fyrr getur mynda lögin ásamt búnaðarlögum landbúnaðarstefnu hér á landi. Til framfylgdar stefnunnar semur ríkisstjórnin síðan um við Bændasamtök Íslands um stuðning og framleiðslustýringu í sauðfjár-, mjólkur- og garðyrkjubúskap sem hefur augljóslega áhrif á landnotkun.

Stefnan kemur enn skýrar í ljós í samningsmarkmiðum en samningar eru endurskoðaðir og endunýjaðir reglulega. Markmið samningsins um sauðfjárbúskap eru þau einu sem taka til landnotkunarpátta en þar segir að þau séu meðal annars: „að sauðfjárrækt sé stunduð í samræmi við umhverfisvernd, landkosti og sjálfbæra landnýtingu“ (Búvörulög nr. 99/1993). Í lögum er síðan fjallað um gæðastýrða sauðfjárframleiðslu sem gefur framleiðanda rétt á sérstökum greiðslum. „Gæðastýrð sauðfjárframleiðsla skal m.a. ná til landnota, aðbúnaðar og umhverfis, sauðfjárskýrsluhalds, jarðræktar, .... Framleiðsluaðferðir og framleiðsluáætlaðar skulu skjalfestar“ (Búvörulög nr. 99/1993). Gæðastýring sauðfjárframleiðslu snýst því meðal annars um landnotkun. Stefna stjórnvalda er ótvíræð hvað hana varðar, enda fjárhagslegum hvötum er beitt til að stuðla að sjálfbærri landnýtingu.

### 4.2.1 Reglugerð um gæðastýrða sauðfjárframleiðslu nr.10/2008.

---

Í reglugerð um gæðastýrða sauðfjárframleiðslu er fjallað töluvert um landnotkun enda er hún einn þáttur í gæðamati framleiðslunnar. Í reglugerðinni merkir „landnýting“ nýting lands til beitar og er fjallað um hana í sérstökum kafla. Framkvæmd með gæðastýringunni er í höndum Matvælastofnunar en auk hennar koma Bændasamtökin að henni. Landgræðslan sér um mat á beitilandi og sé talin þörf á, er unnin sérstök landnýtingar- og landbótaáætlun fyrir beitilandið til allt að 10 ára (Landgræðsla ríkisins, ád.; Reglugerð um gæðastýrða sauðfjárframleiðslu nr.10/2008). Í reglugerðinni er enn fremur fjallað um landbótaáætlanir fyrir sameiginleg upprekstarlönd og afrétti.

Árið 2009 stunduðu um 54% sauðfjárnænda gæðastýrða framleiðslu (Neytendablaðið, 2010), en nú stunda rúm 60% allra skráðra sauðfjáreigenda gæðastýrða framleiðslu<sup>12</sup>. Endurskoðun á gæðastýringunni mun vera á döfinni og samkvæmt nýlegu viðtali við formann Landsambands sauðfjárnænda má gera ráð fyrir hertum skilyrðum er lúta að umhverfismálum og landnýtingu (Bændablaðið, 2012). Þegar eru til dæmi um að einstök sveitarfélög setji sér landbótaáætlanir samkvæmt reglugerð um gæðastýringu,<sup>13</sup> en slíkar áætlanir gætu verið hluti af aðalskipulagi sveitarfélaga og öðlast þannig enn styrkari sess.

<sup>12</sup> Skv. upplýsingum frá MAST 1.júní, 2012.

<sup>13</sup> Dæmi um landbótaáætlun skv. reglugerð um gæðastýrða sauðfjárframleiðslu: [http://www.hrunamannahreppur.is/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=38&limit=10&limitstart=5&order=hits&dir=DESC&Itemid=124](http://www.hrunamannahreppur.is/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=38&limit=10&limitstart=5&order=hits&dir=DESC&Itemid=124)

#### 4.2.2 Reglugerð um um vistvæna landbúnaðarframleiðslu nr. 504/1998 m.s.br.

---

Reglugerð um vistvæna landbúnaðarframleiðslu er eins og reglugerð um gæðastýrða sauðfjárfframleiðslu sett á grundvelli búvörulaganna. Í henni segir meðal annars að við framleiðslu vistvænna landbúnaðarafurða skuli þess gætt að búfé rýri ekki landgæði né hamli eðlilegri framvindu gróðurs. Nokkuð hefur verið deilt á eftirfylgni með þessari reglugerð og nýlega hefur komið skýrt fram að þörf sé á að endurskoða gildi reglugerðarinnar og merkingar á vörum samkvæmt henni (Fréttablaðið, 2012).

#### 4.3 Lög um búfjárhald ofl. nr. 103/2002

---

Tilgangur laga um búfjárhald er að tryggja góðan aðbúnað búfjár og er þar fjallað meðal annars um um vörslu og eftirlit með búfé. Í 6.gr. laganna segir, að sveitarstjórn eða samliggjandi sveitarstjórnnum sé heimilt að banna lausagöngu búfjár á ákveðnum svæðum allt árið eða hluta úr því. Sé það stefna sveitarstjórna að banna lausagöngu búfjár á ákveðnum svæðum, setur það landnotkun ákveðnar skorður og eðlilegt að það sé tekið fram í aðalskipulagi. Þá segir ennfremur í 8. grein laganna að umráðamanni lands er heimilt banna lausagöngu búfjár um land viðkomandi: „*Slík ákvörðun skal tilkynnt viðkomandi sveitarfélagi... Sveitarstjórn skal auglýsa slíka ákvörðun í Stjórnartíðindum*“ (Lög um búfjárhald o.fl. nr. 103/2002). Verður ekki annað séð en þessar landnotkunarákvarðanir gætu átt mjög vel heima í aðalskipulagi.

Við þetta er því að bæta að í núgildiandi vegalögum er fjallað um lausagöngu búfjár og þar tekið fram að Vegagerðinni sé heimilt að að taka þátt í stofnkostnaði girðinga við vegi að því gefnu að viðkomandi sveitarfélag banni lausagöngu á viðkomandi svæði og sama gildir um viðhald slíkra girðinga (Vegalög nr. 80/2007).

##### 4.3.1 Reglugerð um vörslu búfjár nr. 59/2000

---

Reglugerð um vörslu búfjár var sett á grundvelli laga nr. 46/1991 sem var undanfari laga nr. 103/2002 en í reglugerðinni er fjallað um vörslu og lausagöngu búfjár.

Í reglugerðinni er fjallað skýrt um hlutverk sveitarstjórnar varðandi lausagöngu búfjár en þar segir: „*Sveitarstjórn ákvarðar um lausagöngubann og vörsluskyldu búfjár í viðkomandi sveitarfélagi, bæði í heimalöndum og afréttum, þar með talið í eignarlöndum einstaklinga, sveitarstjórna og opinberra aðila, s.s. í landgræðslugirðingu, skógræktargirðingu og á vegsvæði. ... Þá er sveitarstjórn rétt að ábyrgjast að vörslulínunum sé rétt lýst og hafa umsjón með framkvæmd vörslunnar samkvæmt ákvæðum reglugerðar þessarar*“ (Reglugerð um vörslu búfjár nr. 59/2000).

Lausaganga búfjár getur haft takmarkandi áhrif á landnotkun og bann við henni sömuleiðis og því viðeigandi að um hana sé fjallað í landbúnaðarköflum aðalskipulagsáætlna.

#### 4.4 Búnaðarlög nr.70/1998 m.s.br.

---

Markmið búnaðarlaga nr. 70/1998 er að stuðla að framförum í íslenskri búvöruframleiðslu og auka samkeppnishæfni greinarinnar (Búnaðarlög nr.70/1998).

Samkvæmt lögunum veitir ríkissjóður árlega framlög til jarðabóta og í þeim kafla laganna sem snýst um jarðabætur segir; „*Jarðabætur sem hér um ræðir skulu miða að því að bæta aðstöðu til búskapar á viðkomandi býlum og stuðla með því að framförum í landbúnaði og auka samkeppnishæfni hans. Þær skulu auk þess stuðla að sjálfbærri landnýtingu og verndun vistkerfa, taka mið af skuldbindingum Íslendinga um varðveislu líffræðilegrar fjölbreytni, markmiðum þjóðarinnar*“

um verndun umhverfis og sjálfbæra þróun og stuðla að framþróun vistrænna og lífrænna búskaparháttanna.“ (Búnaðarlög nr.70/1998).

Hér kemur enn fram ótvíræður vilji löggjafans til þess að jarðabætur landbúnaðarlands taki mið af sjálfbærri þróun. Þau atriði sem talin eru upp í lagagreininni sem forsendur fyrir ríkisframlögum krefjast góðrar skipulagningar á viðkomandi jörð og langtímaskuldbindinga sem vel eiga heima í skipulagsáætlunum.

#### 4.4.1 Reglugerð um búnaðarmál nr. 322/1999

---

Reglugerð um búnaðarmál nr. 322/1999 er sett í samræmi við þann kafla búnaðarlaga sem snýst um jarðabætur, eða nánar um það hvers konar jarðabætur beri að styrkja. Þær eru meðal annars: endurræktun vegna aðlögunar að lífrænum búskap, þróunarverkefni í kornrækt, beitarstjórnun og landnýting (samanber gæðastýrða sauðfjárframleiðslu) og bætt algengi almennings að landinu (Reglugerð um búnaðarmál nr. 322/1999). Allt eru þetta atriði sem varða landnotkun, krefjast skipulagningar og góðar eftirfylgni og geta verið hluti af stefnu sveitarstjórna um landnotkun landbúnaðarlands.

#### 4.5 Lög um lífræna landbúnaðarframleiðslu nr.162/1994 m.s.br.

---

Lög um lífræna landbúnaðarframleiðslu voru samþykkt hér á landi 1994. Hvatinn að setningu þeirra meðal annars að nágrannaþjóðir höfðu þá þegar samþykkt sambærileg lagaákvæði. Lögin eru ekki ítarleg og gert ráð fyrir að þau séu útfærð nánar í reglugerð, sbr.kafla 4.5.1 hér á eftir.

Hér á landi er einugis 1,2% af landbúnaðarlandi með lífræna vottun sem er umtalsvert lægra en í flestum löndum Evrópu (Nefnd Alþingis um eflingu græna hagkerfisins, 2011). Hér hefur gildi lífrænnar framleiðslu hefur líka verið umdeilt<sup>14</sup> en engu að síður er nú stefnt að aukinni framleiðslu á lífrænum landbúnaðarafurðum (Alþingi, 2012) líkt og í nágrannalöndum, enda hefur eftirspurn eftir slíkum vörum aukist nokkuð jafnt og þétt.

Full ástæða er til að ætla að sveitarstjórnir hafi áhuga á að móta sér stefnu um lífræna framleiðslu þar sem slíkt kann að hafa áhrif hvernig þeim gengur að ná settum markmiðum um sjálfbæra þróun<sup>15</sup>. Þá kann stefna um lífræna framleiðslu einnig að hafa áhrif á ímynd og umhverfismál sveitarfélagsins.

#### 4.5.1 Reglugerð um lífræna framleiðslu landbúnaðarafurða og merkingar nr.74/2002 m.s.br.

---

Í reglugerð um lífrænan landbúnað nr. 74/2002, er fjallað um ýmis skilyrði sem landbúnaðarframleiðsla þarf að uppfylla til að fullnægja skilyrðum um lífræna vottun svo sem um takmarkanir á lyfjanotkun og notkun á erfðabreyttum lífverum.

Í reglugerðinni og viðaukum með henni, kemur meðal annars fram að lífrænir búskaparhættir eru rýmisfreakir þar sem búfé þarf nægilegt rými til að geta hreyft sig og jafnframt að gæta þarf þess að hvorki hljóttist af ofbeiti eða jarðvegseyðing. Þá er mikilvægt að hæfilegt landrými sé til fyrir dreifingu húsdýraáburðar þannig að forðast megi neikvæð umhverfisáhrif.

<sup>14</sup> Sjá t.a.m. skrif í Bændablaðinu 19.janúar 2012 og 2.febrúar 2012.

<sup>15</sup> Sjá t.a.m. meginmarkmið í stefnu Sambands íslenskra sveitarfélaga (Samband íslenskra sveitarfélaga, 2011).



Í VII.viðauka með reglugerðinni er birt tafla um hámarksfjölda búfjár á á beitolandi, á ha (Reglugerð um lífræna framleiðslu landbúnaðarafurða og merkingar nr. 74/2002). Rétt er að geta þess að hér á landi gilda einnig vottunarreglur Evrópusambandsins um lífræna framleiðslu eða *European Organic Regulations (EC) No 834/2007, 889/2008 og 1235/2008*.<sup>16</sup> Samkvæmt reglugerð nr.74/2002 og fyrrnefndum reglum verður lífræn afurð að vera framleidd án þess að notaðar séu erfðabreyttar lífverur eða afurðir úr slíkum lífverum. Þessi skilyrði geta því kallað á sérstaka aðgæslu varðandi notkun á erfðabreyttum lífverum í hefðbundnum landbúnaði, þar sem efla á lífrænan landbúnað.

Kjósi sveitarstjórnir og landeigendur að efla lífrænan landbúnað á umráðasvæði sínu kann það að gera kröfur til þess að landnotkun í nágrenni lífræns búskapar hafi ekki í för með sér mengun, hvorki hvað varðar loft, vatn eða jarðveg. Þess vegna kann að vera æskilegt að móta stefnu um lífrænan búskap á sveitarfélagagrunni, eða í aðalskipulagi, ekki síst með tilliti til þess að Alþingi hefur eins og fyrr getur, samþykkt eflingu lífræns landbúnaðar á landinu (Alþingi, 2012).

#### 4.6 Lög um skógrækt nr.3/1955 m.s.br.

---

Um skógrækt gilda sérstök lög sem komin eru til ára sinna en þau eru að stofni til frá 1955. En auk þeirra hafa síðar verið sett sérstök lög um landshlutabundin skógræktarverkefni. Þegar skógræktarlögin voru sett, 1955, var tæpast litið á skógrækt sem landbúnað enda sérstakri stofnun, Skógrækt ríkisins, gert að vernda, friða og rækta skóga og skógarleifar, sem

eru í landinu; græða upp nýja skóga, þar sem henta þykir; leiðbeina um meðferð skóga og kjarrs og annað það, sem að skógrækt og skóggræðslu lýtur (Lög um skógrækt nr. 3/1955). Með breytingu á lögum árið 1984 bættist við nýr kafli um ræktun nytjaskóga á bújörðum. Þar kemur fram að ríkið styrki nytjaskógrækt, enda sé hún þáttur í búskap bænda eða jarðeiganda. Síðan er fjallað nánar um skilyrði kostnaðarþátttöku og efnidir. Skógrækt getur því verið hluti af landbúnaði en svo þarf þó ekki að vera. Eðlilegt er, að þar sem skógrækt er stunduð á landbúnaðarlandi sem landbúnaður, sé gerð grein fyrir því í skipulagi, enda hefur svo verið lengi.

Rétt er að minna á að Skógrækt ríkisins hefur í samvinnu við Skipulagsstofnun gefið út leiðbeiningar<sup>17</sup> um skógrækt í skipulagsáætlunum sveitarfélaga þar sem meðal annars er fjallað um skógrækt á landbúnaðarlandi og hvaða þætti þurfi að hafa í huga þegar skógræktarsvæði eru ákveðin í skipulagi.

#### 4.7 Lög um landshlutaverkefni í skógrækt nr. 95/2006

---

Lög um landshlutaverkefni í skógrækt fjalla um fjórframlög ríkisins til fjölnytjaskógræktar (nytjaskógræktar og landbótaskógræktar) og skjólbeltaræktunar. Lögin hafa beina tilvísun til landbúnaðar, þar sem hver sá er gerir samning um þátttöku í verkefninu er nefndur skógarbóndi í lögnum. Lögin segja einnig fyrir um áætlanagerð tengda skógrækt en fyrir hvert landshlutaverkefni skal gera landshlutaáætlun sem nær til 40 ára og skal hún taka mið af skógræktarlegum og hagrænum forsendum. Þegar samningar eru síðan gerðir við

<sup>16</sup> Sjá Tún Vottunarstofa 2010. Reglur Túns um lífræna framleiðslu og sjálfbærar náttúrunytjar og IFOAM EU Group 2012: European Organic Regulations (EC) No 834/2007, 889/2008 and 1235/2008.

<sup>17</sup> (Skógrækt ríkisins og Skipulagsstofnun, 2008)

skógarbændur á grundvelli grundvelli gildandi landshlutaáætlunar og skal samingurinn ná til að minnsta kosti 40 ára (Lög um um landshlutaverkefni í skógrækt nr. 95/2006).

Landshlutaverkefni í skógrækt og skipulagsvinna samkvæmt skipulagslögum eiga augljóslega samleið. Í báðum er gert ráð fyrir áætlangarð og í tilgangi og markmiðum laga 95/2006 segir að stefna skuli að ræktun skóga á að minnsta kosti 5% af flatarmáli lands neða 400 m hæðar yfir sjávarmáli í hverju landshlutaverkefni. Þetta kallar á samhæfingu sem á heima í landsskipulagsstefnu og síðan í aðalskipulagsáætlunum sveitarfélaga í umfjöllun um landbúnaðarland.

#### 4.8 Lög um landgræðslu nr. 17/1965 m.s.br.

---

Lög um landgræðslu voru sett árið 1965 til að koma í veg fyrir eyðingu gróðurs og jarðvegs og til að græða upp eydd og vangróin lönd (Lög um landgræðslu nr. 17/1965). Lögin fjalla því um landnotkun á því landi sem að stórum hluta fellur undir landbúnaðarland hér á landi bæði á heimalöndum og á afréttum.

Frá árinu 1990 hefur Landgræðsla ríkisins staðið fyrir verkefni sem kallast *Bændur græða landið* um uppgræðslu heimalanda. Verkefnið flest í uppgræðslu á lítt eða ógrónu landi þar sem beitarálag er hóflegt og byggir á samstarfi Landgræðslunnar og bænda<sup>18</sup>. Í

landgræðsluáætlun fyrir árin 2003 til 2014 kemur fram áhersla á þátttöku og frumkvæði heimamanna við uppgræðslu. Þá er jafnframt bent á að þar sem landgæði aukast og beitarstýring er virk eru líkur á að þar sem landgæði aukast og

Skipulagsferill sveitarfélaga krefst virkrar þátttöku hagsmunaaðila og almennings og því ættu landgræðsluáætlanir og skilyrði um landnotkun svo sem beit að eiga vel heima í aðalskipulagsáætlunum sveitarfélag.

#### 4.9 Lög um fiskeldi nr. 71/2008 m.s.br.

---

Markmið laga um fiskeldi er að „skapa skilyrði til uppbyggingar fiskeldis og efla þannig atvinnulíf og byggð í landinu, stuðla að ábyrgu fiskeldi og tryggja verndun villtra nytjastofna. Skal í því skyni leitast við að tryggja gæði framleiðslunnar, koma í veg fyrir hugsanleg spjöll á villtum nytjastofnum og lífríki þeirra og tryggja hagsmuni þeirra sem nýta slíka stofna“ (Lög um fiskeldi nr. 71/2008 ). Lögin bera þannig vott um stefnu stjórnvalda um að efla skuli byggð í landinu en jafnframt að standa vörð um lífríki landsins.

Reglugerð um fiskeldi nr. 401/2012 fjallar um rekstarleyfi, gæðastjórnun og eftirlit með fiskeldisstöðvum. Í reglugerðinni kemur fram að afla þurfi umsagnar Skipulagsstofnunar varðandi mat á umhverfisáhrifum framkvæmda og viðkomandi sveitarstjórnar um rekstur stöðvarinnar (Reglugerð um fiskeldi nr. 401/2012). Ekki kemur fram hvort fiskeldi tilheyri landbúnaði eða eigi heima á landbúnaðarlandi.

#### 4.10 Samantekt

---

Samkvæmt upplýsingum sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytis birtist landbúnaðarstefna í búvörulögum og búnaðarlögum. Þegar þessi lög, reglugerðir þeim tengdar og önnur sem fjalla um landbúnaðarland, eru skoðuð er ljóst að samræmdir áætlanagerðar er þörf.

<sup>18</sup> Sjá nánar um verkefnið á vefsíðu Landgræðslunnar:

[http://land.is/index.php?option=com\\_content&view=article&id=60&Itemid=53&lang=is](http://land.is/index.php?option=com_content&view=article&id=60&Itemid=53&lang=is)



Skipulagsáætlanir unnar til að samræma ólíkar þarfir og þannig að hægt sé að vinna stefnu um framtíðarlandnotkun. Aðalskipulagsáætlanir virðast vera kjörinn vettvangur til að vinna að áætlunum um hinn stóra landnotkunarflokk landbúnaðarland. Á þeim vettvangi mætast hagsmunaðilar svo sem landeigendur og almenningur og viðkomandi sveitarfélag. Til að gera þá vinnu enn markvissari er þó nauðsynlegt að flokka landbúnaðarland nánar en nú er gert í skipulagsáætlunum.

## 5 Nokkur önnur lög og samþykktir sem hafa áhrif á landnotkun landbúnaðarlands

---

Þar sem landbúnaður er vítt hugtak samkvæmt skilgreiningu voru nokkur lög, önnur en þau sem fjallað hefur verið um hér að framan einnig skoðuð. Þau taka meðal annars til landbúnaðarlands eða landbúnaðar og var kannað hvort í þeim væri að finna stefnu um landnotkun. Einnig er hér fjallað um stefnu yfirvalda hvað varðar sjálfbæra þróun, en hún felur í sér stefnu er snýr að samspili nýtingar umhverfisins og efnhagslegra og félagslegra þátta.

### 5.1 Lög um náttúruvernd nr.44/1999 m.s.br.

---

Markmið laga um náttúruvernd nr. 44/1999 eiga talsverða snertifleti við markmið skipulagslaga. Lögin byggja bæði á grundvelli sjálfbærar þróunar og skulu tryggja vernd náttúru og koma í veg fyrir umhverfisspjöll.

Í reglugerð nr. 322/1999 um búnaðarmál kemur fram að eitt af þeim verkefnum sem geta talist til ríkisstyrkhæfra jarðabóta er bætt aðgengi almennings að landinu og það rímar vel við kafla III. í náttúruverndarlögum sem fjallar um almennarétt og aðgengi að landi. Þetta er vert að hafa í huga þegar gönguleiðir og reiðstígar eru ákveðnir í aðskipulagsáætlunum sveitarfélaga.

Í V. kafla náttúruverndarlaganna er fjallað um landslagsvernd og kemur þar fram að leita skuli umsagnar Umhverfisstofnunar og náttúruverndarnefnda við gerð svæðis og aðalskipulagsáætlana og verulegar breytingar á þeim. Sérstaklega er fjallað um ræktun í 36.gr. þar sem segir, „Við túnrækt, skógrækt, uppgræðslu lands, skjólbeltagerð og aðra ræktun skal þess gætt að hún falli sem best að heildarsvipmóti lands og raski ekki náttúru- og menningarminjum“ (Lög um náttúruvernd nr. 44/1999).

37. grein náttúruverndarlaga fjallar um sérstaka vernd tiltekinna náttúrufyrirbæra og skal forðast að raska þeim eins og kostur er. Þarna er meðal annars átt við stöðuvötn og tjarnir, 1.000 m<sup>2</sup> að stærð eða stærri og mýrar og flóa, 3 hektara að stærð eða stærri. Þessi votlendissvæði eru að líkindum oft á landbúnaðarlandi og hugsanlega á svæðum sem talin eru heppileg til jarðræktar og jafnvel akuryrkju. Við skipulag landbúnaðarlands er því mikilvægt að gætt sé að þessum ákvæðum náttúruverndarlaga.

### 5.2 Lög um hollustuhætti og mengunarvarnir nr. 7/1998 m.s.br.

---

Markmið laga um hollustuhætti og mengunarvarnir nr. 7/1998 er, „að búa landsmönnum heilnæm lífsskilyrði og vernda þau gildi sem felast í heilnæmu og ómenguðu umhverfi“ (Lög um hollustuhætti og mengunarvarnir nr. 7/1998).

Í lögum er ekki fjallað um landnotkun eða landbúnað að öðru leyti en í fylgiskjali við lögin er listi yfir atvinnustarfsemi sem færa skal svo kallað grænt bókhald og er starfsleyfisskyld vegna mengunarhættu. Í fylgiskjalinu er talin upp eftirfarin starfsemi sem telst til landbúnaðar: „Stöðvar þar sem þauleldi alifugla eða svína fer fram með fleiri en: a) 40.000 stæði fyrir alifugla, b) 2.000 stæði fyrir alisvín yfir 30 kg eða c) 750 stæði fyrir gyltur ... Eldi sjávar- og ferskvatnslífvera þar sem ársframleiðsla er meiri en 200 tonn og fráveita til sjávar eða ársframleiðsla er meiri en 20 tonn og fráveita í ferskvatn.“ Lögin taka því til þauleldisbúskapar og fiskeldis þar sem hættu er talin á mengun umhverfis frá slíkri starfsemi.

### 5.2.1 Reglugerð um starfsleyfi fyrir atvinnurekstur sem getur haft í för með sér mengun nr. 785/1999 m.s.br.

---

Reglugerð nr. 785/1999, hefur meðal annars þau markmið að koma í veg fyrir og draga úr mengun af völdum atvinnurekstrar sem getur haft í för með sér mengun. Ekki er fjallað sérstaklega um landbúnað í reglugerðinni. Reglugerðinni fylgja fylgiskjöl og viðaukar með listum yfir starfsemi sem hún nær til og jafnframt hveru ítarlegt eftirlit með viðkomandi starfsemi þurfi að vera með tilliti til mengunar (flokkar 1-5, þar sem eftirlit er mest með flokki 1 en minnst með flokki 5<sup>19</sup>).

Í fylgiskjöllum með reglugerðinni, er listi yfir atvinnurekstur sem heilbrigðisnefnd veitir starfsleyfi og þar er sér grein um búfjár og dýrahald sem tilheyrir eftirlitsflokkum 3-5. Þessar tegundir búfjárhalds eru: kanínurækt, hestahald (fl.5); loðdýrarækt, alifuglarækt ≤ 40.000 stæði, svínarækt ≤ 2.000 stæði alisvín eða 750 stæði fyrir gyltur (fl.3), fiskeldisstöðvar, aðrar en þær sem eru tilgreindar í fylgiskjal 1 (fl.4), en þar kemur fram að, eldi sjávar- og ferskvatnslífvera þar sem ársframleiðsla > 1000 tonn og fráveita er til sjávar, eða ársframleiðsla > 100 tonn og fráveita er í ferskvatn, og eldi sjávar- og ferskvatnslífvera þar sem ársfrl. > 200 tonn og fráveita til sjávar eða ársfrl. > 20 tonn og fráveita í ferskvatn, séu í hærri eftirlitsflokkum (fl.2 og 3).

Í viðauka I er listi yfir atvinnustarfsemi sem fellur í hæsta eftirlitsflokk (fl.1) og eina starfsemi sem þar er á lista og jafnframt telst til landbúnaðar eru stöðvar þar sem þau eldi alifugla eða svína fer fram með fleiri en: 40.000 stæði fyrir alifugla, 2.000 stæði fyrir alisvín (yfir 30 kg), eða 750 stæði fyrir gyltur (Reglugerð um starfsleyfi fyrir atvinnurekstur sem getur haft í för með sér mengun nr. 785/1999).

Rétt er að geta einnig reglugerðar um mengunarvarnareftirlit nr. 786/1999 m.s.br. en markmið hennar er meðal annars að tryggja að mengunarvarnareftirlit sé skilvirkt. Í þeirri reglugerð er vísað til sömustarfsemi og reglugerð 785/1999 fjallar um og getið er um hér að ofan, þá er starfsemin einnig metin til eftirlitsflokka á sama hátt.

### 5.3 Lög um verndar- og orkunýtingaráætlun nr.48/2011

---

Markmið laga um verndar og orkunýtingaráætlun er; „að tryggja að nýting landsvæða þar sem er að finna virkjunarkosti byggist á langtímasjónarmiðum og heildstæðu hagsmunamati þar sem tekið er tillit til verndargildis náttúru og menningarsögulegra minja, hagkvæmni og arðsemi ólíkra nýtingarkosta og annarra gilda sem varða þjóðarhag, svo og hagsmuna þeirra sem nýta þessi sömu gæði, með sjálfbæra þróun að leiðarljósi“ (Lög um verndar- og orkunýtingaráætlun nr. 48/2011). Til að þessum markmiðum sé náð leggja ráðherrar fram verndar- og orkunýtingaráætlun á fjögurra ára fresti hið minnsta.

Í 2. mgr. 3. gr. laganna segir að í verndar- og orkunýtingaráætluninni sé fjallað um virkjunarkosti sem megri nýti til orkuvinnslu og þeim skipað í þrjú flokka; orkunýtingarflokk, biðflokk og verndarflokk.

Þó svo að í verndar- og orkunýtingaráætluninni sé fjallað þá kosti sem má virkja, segir í 7.gr. laganna að áætlunin sé bindandi fyrir sveitarstjórnir við gerð skipulagsáætlana en þær geta þó frestað þeirri ákvörðun um áratug og þrjú ár þar að auki að gefnum ákveðnum skilyrðum. Þar sem virkjunarkostir eru á landbúnaðarlandi ber sveitarstjórnnum og landeigendum því að fara að flokka landbúnaðarland samkvæmt verndar- og orkunýtingaráætluninni.

<sup>19</sup> Sbr. Reglugerð 786/1999 um mengunarvarnaeftirlit.

## 5.4 Stefna yfirvalda um sjálfbæra þróun

---

Opinber stefna yfirvalda í umhverfismálum hefur verið skýr og óbreytt í átt til sjálfbærrar þróunar, allt frá því að ríkisstjórn Íslands tók virkan þátt í heimsráðstefnu Sameinuðu þjóðanna í Ríó 1992, óháð því hvaða ríkisstjórn hefur setið að völdum. Umhverfisstefna ríkisstjórna hvað þetta varðar er birt í skýrslum umhverfisráðherra hverju sinni og virðist því vera þverpólitísk samstaða um að stefna beri í átt til sjálfbærrar þróunar (Alþingi, 1993; Umhverfisráðuneytið, 2002; Umhverfisráðuneytið, 2007; Umhverfisráðuneytið, 2010).

Eitt af meginmarkmiðum Samband íslenskra sveitarfélaga er að í verkefnum sveitarfélaga sé fylgt eftir meginmarkmiðum sjálfbærrar þróunar; „*p.e. félagslegu réttlæti, ábyrgri fjármálastjórn, varðveislu lífvænlegs umhverfis og náttúru landsins, íbúum til hagsbóta*” (Samband íslenskra sveitarfélaga, 2011).

Eins og fram hefur komið hér að ofan taka fjölmörg lög sem snerta landnotkun landbúnaðarlands einnig fram að umgengni um land skuli vera byggð á grundvelli sjálfbærrar þróunar. Skipulag er stjórnæki sem beita má í þessa veru og meta verður ákvarðanir um landnotkun með tilliti til þessarar stefnu yfirvalda.

## 5.5 Alþjóðlegar samþykktir sem varða landnotkun landbúnaðar

---

Ísland hefur gerst aðili að alþjóðlegum og svæðisbundum samningum um umgengni lands sem geta varðað landbúnað. Samningurinn um líffræðilega fjölbreytni hefur það að markmiði að „*Vernda líffræðilega fjölbreytni og að stuðla að sjálfbærri nýtingu lífandi náttúruauðlinda. Jafnframt er það markmið samningsins að stuðla að sanngjarnri skiptingu þess hagnaðar sem hlýst af nýtingu erfðaauðlinda sem og aðgangi að þeim og tækni til að nýta þær.*” (Sameinuðu þjóðirnar, 1992). Hér á landi tók samningurinn gildi 1995 og árið 2008 samþykkti ríkisstjórnin stefnumörkun um framkvæmd samningsins þar sem meðal annars kemur fram að efla skuli vinnu við endurheimt náttúrulegra vistkerfa sem spillst hafa vegna umsvifa mannsins og stuðla að sátt milli sjónarmiða verndunar og nýtingar. Þá er enn fremur fjallað um mikilvægi verndar íslenskra búfjárstofna og plöntuyrkja (Umhverfisráðuneytið, 2008).

Ísland er aðili að Evrópusamningi um vernd dýra í landbúnaði sem gerður var 1976 og hér á landi tók hann gildi 1990. Honum er ætlað að vernda dýr í landbúnaði, einkum „stórvirkum nútímabúskap“ (Evrópuráðið, 1976). Vert er að hyggja að þessari samþykkt þegar sveitarfélög mótuð sér stefnu um hvers konar landbúnað þau vilja efla á sínu umráðasvæði.

## 6 Greining landbúnaðar með tilliti til skipulags

---

Hér á eftir verður fjallað um landbúnað með tilliti til skipulagsáætlana. Sjónarhorn rannsakandans í þessum kafla eins og öðrum er hvernig flokka megi landbúnað niður, með tilliti til tilgangs skipulagsáætlana, en þeim er ætlað að segja fyrir um framtíðarþróun sveitarfélaga og landnotkun þar sem markmið um sjálfbæra þróun (yfirlýst stefna yfirvalda og sveitarfélaga sl. 20 ár) er haft að leiðarljósi. Skipulagsgerð tekur tillit til umhverfislegara, félagslegra og hagrænna þátta og að því þarf að huga við flokkun landbúnaðarlands.

### 6.1 Hefðbundinn landbúnaður

---

Hefðbundinn landbúnað ber oft á góma í ræðu og riti en þrátt fyrir það eru skilgreiningar á hefðbundnum landbúnaði ekki auðfundnar. Það má ef til vill réttlæta með því að hefð sé háð tíma og því skilgreiningar á slíkum landbúnaði ekki auðveldar. Hér er gengið út frá því að hefðbundinn landbúnaður sé sá landbúnaður sem stundaður hefur verið á landinu lengst af á 20. öld og enn þann dag í dag, en það er oft blandaður búskapur, sem stundaður er af ábúendum á jörðinni eða svokallaður fjölskyldu búskapur.<sup>20</sup> Landbúnaður sem þróast hefur til aukinnar vélvæðingar og sérhæfingar svo sem dæmi eru um í þaueldi, flokkast því ekki undir hefðbundin landbúnað. Önnur tegund landbúnaðar sem stundum er stillt upp sem andstæðu hefðbundins landbúnaðar er lífrænn landbúnaður, sem sannarlega getur verið stundaður á hefðbundnum fjölskyldubýlum, en lífræn framleiðsla lýtur reglum ólíkum þeim sem gilda um annan búskap. Því má bæta við ofangreinda skilgreiningu á hefðbundnum landbúnaði, að það sé sá landbúnaður sem stundaður er á lögbýli, sinnt af ábúendum og ekki telst til sérgreina eins og lífræns landbúnaðar eða þaueldis landbúnaðar. Hefðbundinn landbúnaður á Íslandi hefur verið landfrek búgrein þar sem búsmala er beitt úti, en stór hluti landsins hefur verið nýttur fyrir beitarlönd sauðfjár og hrossa. Beit er nú hins vegar takmörkuð á stórum hluta landsins og munar þar mestu um hálendið<sup>21</sup>.

### 6.2 Landbúnaður sem er háðum lögum um mat á umhverfisáhrifum framkvæmda

---

Ef miðað er við hina víðu skilgreiningu á landbúnaði (sjá kafla 2.1) eru stórar þaueldisstöðvar svína og alifugla einu greinar landbúnaðar sem ávallt eru háðar eru lögum um mat á umhverfisáhrifum, eins og fram kemur í kafla 3.3. Í 2.viðauka laga nr. 106/2000 eru taldar upp þær framkvæmdir sem kunna að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif og eru tilkynningarskyldar en metið í hverju tilviki fyrir sig hvort þær skuli hlýta mati á umhverfisáhrifum.

Þessi staðreynd hlýtur að gefa stórum þaueldisstöðvum nokkra sérstöðu þegar litið er til umhverfisáhrifa landbúnaðar og því allnokkur vísbending um að nauðsynlegt sé að gera sérstaklega grein fyrir þeim í skipulagsáætlunum sveitarfélaga.

<sup>20</sup> Sjá t.d. (Anna Guðrún Þórhallsdóttir og Sigurður Guðjónsson, 2006) og (Umhverfisráðuneytið, 2008)

<sup>21</sup> Sjá Svæðisskipulag miðhálandisins, kort 22. Takmarkanir á beitarnotum vegna jarðvegsrofs.

### 6.3 Starfsleyfisskyldur landbúnaður

Flestar tegundir landbúnaðar eru starfsleyfisskyldar eða starfa undir eftirliti stofnana. Vottun eftirlitsmanna er krafist með tilliti til hollustuhátta og dýravelferðar en einnig eru nokkrar greinar starfsleyfisskyldar vegna mengunarhættu. Þar með er ekki sagt að allur annar landbúnaður en sá sem háður eru mengunarhættureglugerð sé laus við hættu á að menga umhverfið. Nefna má að í gildi er reglugerð um varnir gegn mengun af völdum áburðar<sup>22</sup> frá landbúnaði sem telja verður hefðbundinn, en hann er þó ekki starfsleyfisskyldur vegna mengunarhættu.

Þá er lífrænn landbúnaður starfsleyfisskyldur vegna vottunar en til hans eru gerðar aðrar kröfur en til hefðbundins landbúnaðar og er talin ástæða til þess að fjalla um hann sérstaklega vegna alþjóðlegrar flokkunar landbúnaðarlands sjá hér fyrr.

#### 6.3.1 Starfsleyfisskylda vegna mengunarhættu

Þó svo flestar greinar landbúnaðar séu starfsleyfisskyldar eru einungis fáar þeirra sem lúta ströngustu reglum samkvæmt lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir og ber að færa grænt bókhald (sjá kafla 5.2 og 5.2.1.) Þessar greinar eru stórar þaueldisstövar svína og alifugla og stórar eldisstövar á sjávar- eða ferskvatnslífverum. Fjallað verður stuttlega um þessar greinar hér á eftir.

##### 6.3.1.1 Þaueldi

Nokkuð löng reynsla er komin á þaueldi búfjár á Vesturlöndum. Hér á landi er þetta hins vegar tiltölulega ný grein landbúnaðar. Í stuttu máli stefnir þaueldi búfjár að háþörfun afurða skepnunnar á sem skemmstum tíma og til hagræðingar eru stórir hópar af skepnum aldir á tiltölulega litlu svæði, oftast einungis innan húss í stórum byggingum. Tiltölulega fáa starfsmenn þarf til að annast slíkan búskap sem sömuleiðis er til hagræðingar og skilar sér í verðlagningu afurðanna.

Umhverfisáhrif af slíkum búskap eru hins vegar talin geta orðið umtalsverð, enda þetta eina tegund landbúnaðar sem ævinlega er háð mati á umhverfisáhrifum framkvæmda (að gefnum ákveðnum stærðarmörkum). Áhrif stórra þaueldisbúa á umhverfi, hagræna<sup>23</sup> og félagslega þætti eru einnig vel þekkt (Halden & Schwab, 2008). Styttra er síðan áhrif lyfjanotkunar, sem er óhjákvæmileg í þaueldi, fóru að koma í ljós<sup>24</sup> og hefur vakið áhyggjur neytenda vegna hugsanlegra langtímaáhrifa á heilsufar fólks.

Áform um þaueldisbúskap ættu að koma fram í aðalskipulagsáætlunum sveitarfélaga þannig að hægt sé að meta umhverfisáhrif þess samhliða aðalskipulagsgerð þar sem hugsanlega er

<sup>22</sup> Sjá t.a.m. Reglugerð nr.804/1999 um varnir gegn mengun vatns af völdum köfnunarefnissambanda frá landbúnaði og öðrum atvinnurekstri.

<sup>23</sup> Um hagræn áhrif verksmiðjubúa sjá m.a. greinasafn á vefsíðu *Socially Responsible Agricultural Project* <http://www.sraproject.org/factoryfarms/issues/economics/impact/>

<sup>24</sup> Sjá t.a.m. áhrif lyfjanotkunar í þaueldi á lyfjapólnar bakteríur í umhverfi: <http://news.sciencemag.org/sciencenow/2012/01/organic-meat-not-free-of-drug-re.html?ref=hp> og Silbergeld et al. (2008) Industrial Food Animal Production, Antimicrobial Resistance, and Human Health. *Annual Review of Public Health*, Vol.29., bls.151-169, og fréttir af fjölónæmri bakteríutegund í Danmörku: <http://www.dr.dk/Nyheder/Indland/2012/03/10/233052.htm> og <http://www.bbl.is/index.aspx?GroupId=39&TabId=47&NewsItemId=6674&ModulesTabId=188>

um umtalsverð umhverfisáhrif að ræða. Viðkomandi skipulagsyfirvöld geta þá metið hversu vel fyrirhugaður þauleldisbúskapur samræmist stefnu um sjálfbæra þróun.

### 6.3.1.2 Ferskvatnsfiskeldi

Samkvæmt skilgreiningu núgildandi jarðalaga á landbúnaði telst eldi á ferskvatnsdýrum til landbúnaðar og eru sömuleiðis teljast eldisfiskar til búfjár samkvæmt búnaðarlögum nr. 70/1998.

Um fiskeldi gilda hins vegar einnig sérstök lög og reglugerð þar sem áhersla er lögð á sérstakt eftirlit meðal annars með tilliti til hugsanlegra áhrifa á lífríki.

Í aðalskipulagsáætlunum og deiliskipulagsáætlunum, þar sem gert er ráð fyrir fiskeldi, er það staðsett á iðnaðarsvæðum en ekki landbúnaðarsvæðum, jafnvel fiskeldisstöðvar sem eru minni en svo að þær þurfi að sæta mati á umhverfisáhrifum framkvæmda eða að skila grænu bókhaldi.

Stærri fiskeldisstöðvar sem lúta jafn ströngum reglum um eftirlit og stærri þauleldisstöðvar eru þannig staðsettar á iðnaðarsvæðum. En samkvæmt skipulagsreglugerð nr. 400/1998 eru slík svæði ætluð fyrir umfangsmikila iðnaðarstarfsemi eða starfsemi sem er talin geta haft mengun í för með sér, og jafnframt tekið fram að íbúðir séu ekki heimilar á iðnaðarsvæðum.

Í drögum að skipulagsreglugerð frá 2011 er iðnaðarsvæði skilgreint á hliðstæðan hátt.

Fiskeldi telst því tæplega til landbúnaðar í skilningi og framkvæmd skipulagslaga og reglugerðar. Gera verður ráð fyrir að sveitarstjórnir haldi áfram að telja fiskeldi til iðnaðarstarfsemi í skipulagsáætlunum sínum og verður því ekki fjallað frekar um fiskeldi sem hluta af landbúnaðarlandi hér.

## 6.4 Önnur nýting á landbúnaðarlandi

Eins og hin víða skilgreining á landbúnaði gefur til kynna er notkun á landbúnaðarlandi afar fjölbreytt og tekur til mun fleiri greina en ræktunar búfjár og jarðargróða. Hér á eftir verður fjallað um nokkar atvinnugreinar sem geta verið hluti af landbúnaði. Upptalning þeirra er ekki tæmandi, heldur eru þær dregnar hér fram til að varpa ljósi á hversu ólík starfsemi flokkast til landbúnaðar og landnotkunarpörf þeirra kann að vera ólík.

### Ferðapjónusta

Ferðapjónusta bænda hefur áunnið sér sess meðal ferðapjónustugreina á landinu enda verið stunduð um árabíl.<sup>25</sup> Hugmyndafræðin að baki þjónustunni er meðal annars sú að gestir geti fengið að njóta gistingar á landbúnaðarsvæði og því ekki ástæða til að gera ráð fyrir sérstökum undirflokkum í landnotkun varðandi ferðapjónustu. Hins vegar kann að vera að hagsmunir ferðapjónustubænda fari ekki endilega saman við aðrar tegundir landbúnaðar sem hætta er á að geti haft meiri mengun í för með sér en gengur og gerist með hefðbundinn landbúnað. Því er mikilvægt að hafa það í huga þegar leyfi eru veitt fyrir starfsemi eins og stórum þauleldisbúum eða stórum fiskeldisstöðvum nærri ferðapjónustulandbúnaði.

Áhugi á fuglaskoðun meðal ferðamanna er töluverður á Íslandi og með aukinni áherslu á endurheimt votlendis styrkist fuglaskoðun enn frekar sem ein grein ferðapjónustu sem hægt er að bjóða uppá á landbúnaðarlandi.

<sup>25</sup> <http://www.sveit.is/heim/upplýsingar-um-okkur/saga-ferdathjonustu-baenda>



Þá kann að haga svo til að ferðaþjónustubændur vilji bjóða upp á aðgengi að reiðleiðum og göngustígum sem þá er eðlilegt að gert sé ráð fyrir í aðalskipulagi sveitarfélaga.

### Heimavinnsla

Aukinn áhugi á umhverfismálum, sjálfbærri þróun, samfélagslegri ábyrgð auk áhuga á rekjanleika og gæðum matvæla hafa ýtt undir stofnun (endurvakningu) bændamarkaða um öll vesturlönd. Hér á landi var félagið *Beint frá býli* stofnað árið 2008 (Beint frá býli) en tilgangur þess er meðal annars að hvetja til heimavinnslu og sölu beint frá bændum. Árið 2011 kom út skýrsla á vegum félagsins um lagaumhverfi heimvinnslu landbúnaðarafurða (Húni Heiðar Hallsson et al., 2011) en ekki er þar getið um landnotkunarákvæði í skipulagi. Engu að síður gæti verið að einhverjar tegundir heimavinnslu eins og matvælavinnsla eða smáíðnaður úr skógarafurðum, verði það umfangsmiklar að æskilegt sé að gera grein fyrir slíku í skipulagsáætlunum sveitarfélaga.

### Orkuframleiðsla

Smáar vatsaflsvirkjanir (uppsett rafafli 200 kW-10 MW) til raforkuframleiðslu eru orðnar það algengar að Skipulagsstofnun hefur gefið út sérstakt leiðbeiningarrit um þær (Skipulagsstofnun, 2011) og sömuleiðis heldur Orkustofnun út sérstökum vef um smávirkanir (Orkustofnun). Þá hefur fyrsta vindmylla landsins verið reist á landbúnaðarlandi. Smávirkanir er hægt að reisa á landbúnaðarlandi, þannig að þær krefjast ekki landnotkunarbreytinga en vinna þarf deiliskipulag til að gera grein fyrir uppbyggingu þeirra. Eðlilegt er að sveitarstjórnir marki sér stefnu í aðalskipulagi varðandi smávirkanir. Framleiðsla orku á bújörðum er líkleg til að fara vaxandi ef marka má eftirfarandi frétt af vef Bændasamtakanna: „*Landbúnaðarháskóli Íslands og Bændasamtökin hafa tekið höndum saman og hvatt til stórataks á sviði orkuvinnslu og orkunýtingar í landbúnaði til næstu fjögurra ára. Langtíamarkmiðið er að gera íslenskan landbúnað sjálfbæran um orku þegar fram líða stundir og hámarka nýtingu hennar. Í erindi sem sent hefur verið til fjárlaganeftndar Alþingis kemur fram að átakið muni gera íslenskan landbúnað óháðan sveiflum í framboði og á eldsneytisverði í framtíðinni og það muni leiða til aukins fæðuöryggis og stöðugleika íslensks hagkerfis*“ (Bændasamtök Íslands, 2012).

Ástæða er til að huga að skipulagsmálum í þessu samhengi, bæði hvað varðar smávirkanir eins og getið hefur verið um hér að ofan og hugsalega stærri orkuver. Þá getur umfangsmikil framleiðsla á orkujurtum kallað á aukna akra í stað túna. Rétt er að minna á að aukin akuryrkja kann hugsanlega að stangast á við enduheimt votlendis þar sem besta ræktunarlandið er að jafnaði á framræstum mýrum hér á landi. Rannsóknir sýna hinsvegar að endurheimt votlendis er ódýr leið til að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda<sup>26</sup> enda alþjóðlega viðurkennd aðferð til að draga úr nettólosun gróðurhúsalofttegunda<sup>27</sup>.

<sup>26</sup> Sjá upplýsingar frá Landbúnaðarháskóla Íslands: <http://www.lbhi.is/pages/2072>

<sup>27</sup> Sbr. frétt á vef umhverfisráðuneytis11.des.2011: <http://www.umhverfisraduneyti.is/frettir/nr/1954>

## 7 Stjórnsýsla landbúnaðarmála

---

Í skýrslu landbúnaðar- og sjávarútvegsráðuneytisins um spurningar og svör um landbúnað í tengslum við aðildarumsókn Íslands að Evrópusambandinu kemur fram að sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið beri ábyrgð á landbúnaðarstefnu Íslands en auk þess fjallar Matvælastofnun Íslands um framkvæmd stefnunnar.

Samkvæmt búvörulögum nr. 99/1993 starfa tvær nefndir, Verðlagsnefnd landbúnaðarafurða sem starfar sjálfstætt og ráðgjafarnefnd um inn- og útflutning landbúnaðarafurða. Þá starfar Framkvæmdanefnd um framkvæmd landbúnaðarsamninga í samræmi við: samning um framleiðslu sauðfjárafurða sem tók gildi 1. janúar 2008 og gildir til 31. desember 2013; samning um starfsskilyrði mjólkurframleiðslunnar sem tók gildi 1. september 2005 og gildir til loka verðlagsársins 2012 og Aðlögunarsamning í garðyrkju sem gildir frá 1. janúar 2002 til 31. desember 2011<sup>28</sup>.

Ákveðnir þættir stjórnunar á landbúnaðarstefnu eru í höndum Bændasamtaka Íslands í umboði og undir eftirliti og landbúnaðarráðuneytis og Matvælastofnunnar í samræmi við sérstakt samkomulag eða samkvæmt lögum.

Hér á eftir verður leitast við að kortleggja í grófum dráttum stjórnsýslu er varðar landnotkun landbúnaðarlands byggt á þeim upplýsingum sem fyrirleggjandi eru í lögum, reglugerðum og útgáfum sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytis.

### 7.1 Umsjón með landnotkun landbúnaðarlands

---

Landbúnaðarland hefur verið skipulagsskytt frá árinu 1978, þó ekki væru byggingar á lögbýlum skipulagsskyldar fyrr en með lögum 1997. Sveitarstjórnir fara með skipulagsmál innan síns lögsagnarumdæmis en þeim ber þó að fara að landsskipulagsstefnu, svæðisskipulagi þar sem það er í gildi og áætlun um vernd - og orkunýtingu.

Hlutverk þeirra sem vinna skipulagsáætlanir eru að samþætta hinar ýmsu ólíku stefnur sem varða landnotkun og sömuleiðis óskir þeirra sem fara með yfirráð lands, eigenda eða annarra. Við samræminguna ber að gæta að hagsmunum heildarinnar og þörfum komandi kynslóða eins og hugmyndafræði sjálfbærrar þróunar gerir einnig ráð fyrir.

Stærsti skipulagslandnotkunarflokkur á landinu mun vera landbúnaðarland en hins vegar hefur skýr stefna um notkun landbúnaðarlands ekki legið fyrir og af þeim sökum verið kallað eftir henni<sup>29</sup>. Hins vegar má leitast við að lesa stefnuna út úr ýmsum lögum sem varða landbúnað, líkt og gert hefur verið við hér að ofan. Í 1. töflu hér fyrir neðan eru dregnir saman nokkrir helstu þættir úr þeim lögum og reglugerðum sem fjallað var um í 4.kafla, sem bæði hafa áhrif á landnotkun og gætu átt heima í skipulagsáætlunum sveitarfélaga.

<sup>28</sup> Upplýsingar af vef sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytis (<http://www.sjavarutvegsraduneyti.is/raduneyti/nefndirogstjornir/stafrofsrod/nr/4809>) [sótt 8.mars.2012]

<sup>29</sup> Sjá t.a.m. tilvitnun á bls. 38 í Arnór Snæbjörnsson et al.

<i>Landnotkunarpættir</i>	<i>Lög/reglug.</i>	<i>Ábyrgð</i>	<i>Framkvæmd, eftirlit</i>
Landnotkun í samræmi við landkosti	L.81/2004	SLR	MAST og Bændasamt. Sbr. rg.10/2008 og Landgræðslan vegna eftirlits
Land fallið til búvöruframleiðslu sé varðveitt til slíkra nota	L.81/2004	SLR	SLR og skipulagsyfivöld
Sauðfjárrækt sé stunduð í samræmi við umhverfisvernd, landkosti og sjálfbæra landnýtingu	L.99/1993	SLR	MAST og Bændasamt. Skv. rg.10/2008 og Landgræðslan vegna eftirlits
Lausaganga búfjár - heimild til að banna	L.103/2002		Sveitarstjórnir skv. rg.59/2000
Jarðabætur, sem m.a. stuðla að sjálfbærri landnýtingu, verndun vistkerfa, varðveislu líffræðilegrar fjölbreytni, verndun umhverfis og sjálfbærri þróun og framþróun vistrænna og lífrænna búskaparháttanna	L.70/1998	SLR	Bændasamt. skv. rg.322/1999
Lífrænn landbúnaður	L.162/1994	SLR	Bændasamt. skv. rg.322/1999 Vottunarstofur skv. rg.74/2002
Nytjaskógrækt	(L.3/1955) L.95/2006	SLR	Landshlutaverkefni í skógrækt
Landgræðsla	L.17/1965	SLR	Landgræðslan
(Fiskeldi	L.71/2008	SLR	Fiskistofa)*

*1.tafla. Landnotkunarpættir sem landbúnaðarstefna tekur til (SLR: sjávarútvegs- og landbúnaðarráuneytið; \*fiskeldi er flokkað sem iðnaður í skipulagsáætlunum sbr.kafla 5.3.1.2.).*

Misjafnt er hversu skýr stefna kemur fram í lögum og reglugerðum sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins varðandi þessa landnotkunarpætti enda eru þeir mis-sértækir. Spurningar vakna hvort ekki sér hægt að nota skipulagsáætlanir á markvissari hátt en nú er gert til framkvæmd á landbúnaðarstefnu verði enn skilvirkari.

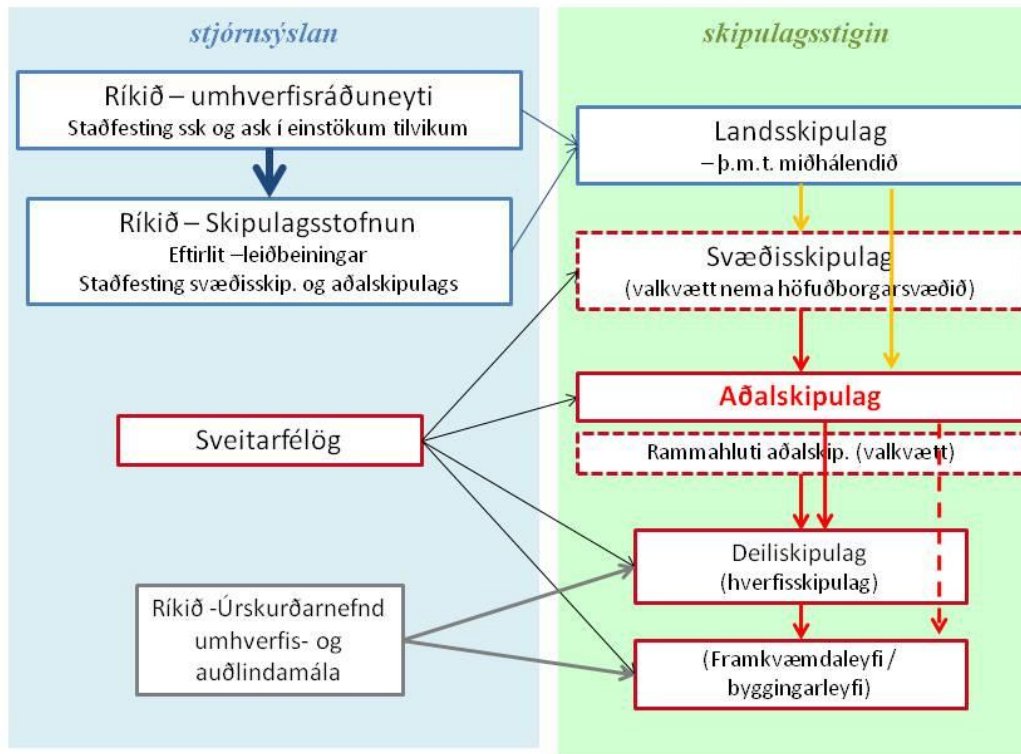
## 7.2 Samstarf stjórnsýslustiga og stofnana hvað varðar landnotkun landbúnaðar

Eitt af markmiðum þessa verkefnisins er að leita leiða til að skýra hvernig skipulag landbúnaðarlands er ákveðið eða draga upp mynd af ferlinum, til að skýra megi hann og gera markvissari.

Stjórnsýslustigin tvö á Íslandi koma bæði að skipulagsmálum og hlutverk þeirra eru skýrt skilgreind í skipulagslögum. Umhverfisráðuneytið fer með yfirstjórn en Skipulagsstofnun sér um framkvæmd, eftirlit, leiðbeiningar, rannsóknir og staðfestir aðal- og svæðisskipulagsáætlanir (nema í undantekningartilfellum). Það að auki sér Skipulagsstofnun um gerð landsskipulagsstefnu sem er samþætting á áætlunum opinberra aðila sem varða landnotkun.

Landsskipulagsstefna er því augljós vettvangur fyrir samstarf landbúnaðaryfirvalda og skipulagsyfirvalda, og leið til að koma stefnu um landnotkun í landbúnaði til framkvæmdar. Landsskipulagsstefna er hins vegar unnin þannig að umhverfisráðherra ákveður hverju sinni hver skuli vera áherslufni hennar. Ekki er vitað hvenær landbúnaður verður eitt af áherslufnum í landsskipulagsáætlunum.

### Íslenska skipulagskerfið miðað við lög nr. 123/2010

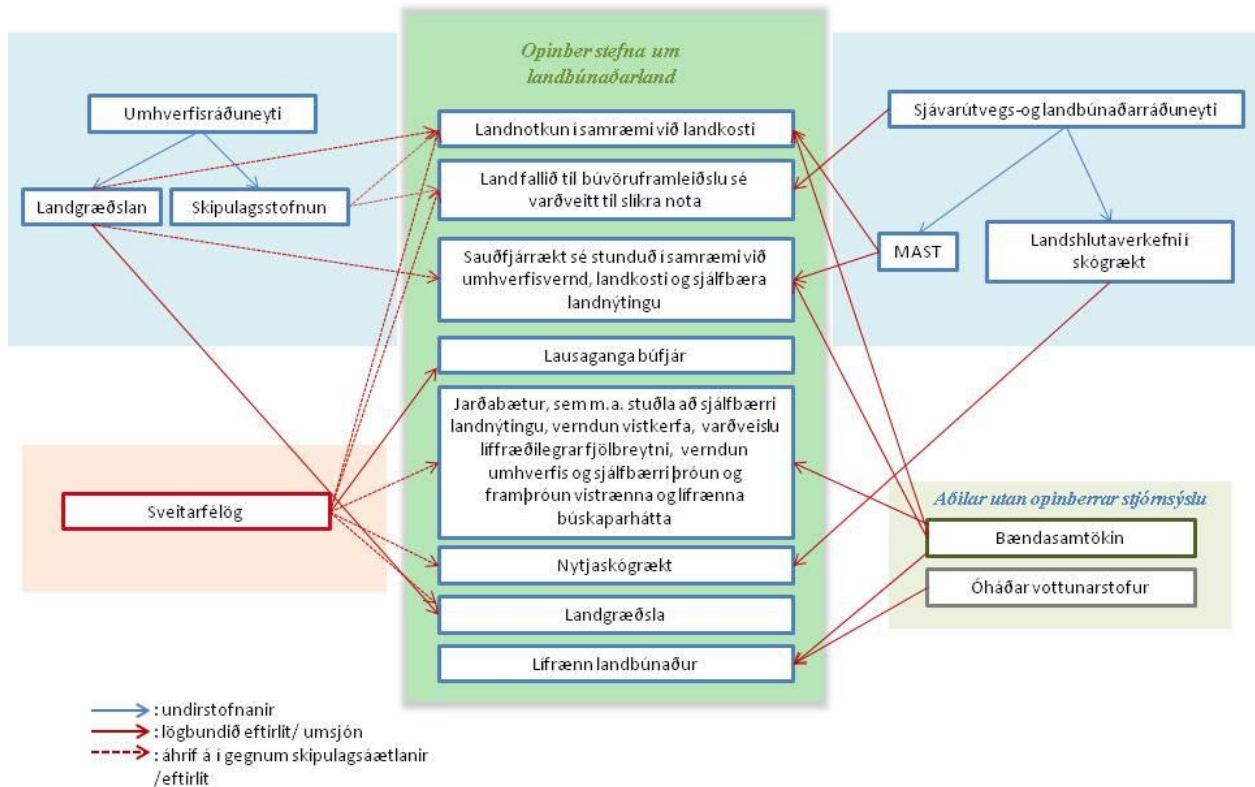


Mynd 1. Íslenska skipulagskerfið miðað við skipulagslög nr. 123/2010. Sveitarstjórnnum ber að taka mið af landsskipulagsstefnu við skipulagsgerð en þar sem svæðisskipulag er til staðar er það rétt hærra en aðalskipulag, sem er nauðsynlegur undanfari deiliskipulags (og framkvæmdaleyfis).

Í skipulagsreglugerð nr. 400/1998 segir að samráð skuli hafa við landbúnaðarráðuneyti um landnotkunarbeytingar á landbúnaðarsvæðum sbr. ákvæði jarðalaga um lausn lands úr landbúnaðarnotum. Framkvæmd á þessu virðist ekki hafa verið í mjög föstum skorðum og ekki gengið skýrt á eftir því að ákvæði í jarðalögum um að ekki sé gengið á gott landbúnaðarland sé virt, samanber kafla 4.1.

Á meðan að ekki liggur fyrri heildstæð og traust skráning á gæðum lands og takmarkað hald er í jarðalögum, verða skipulagsyfirvöld að treysta á sérfræðiumsagnir um einstök tilfelli og treysta jafnframt á staðþekkingu sveitarstjórna og landeiganda varðandi landgæði og sjá til þess að áætlanir um landnotkun séu unnar í samræmi við markmið skipulagslaga.

## Stjórnsýsla varðandi landnotkun landbúnaðar



Mynd 2. Stjórnsýsla landbúnaðar með tillit til þeirra þátta sem varða landnotkun á landbúnaðarlandi og landbúnaðarstefna (sbr. töflu 1) tekur til.

Á vettvangi ríkisins fara tvö ráðuneyti með málefni landnotkunar landbúnaðarlands, það er, sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið og umhverfisráðuneytið og hlutaðeigandi undirstofnanir þeirra.

Samkvæmt gildandi skipulagslögum fara sveitarfélög með skipulagsvald en ríkið hefur þó áhrif á landnotkun í gegnum landsskipulagsstefnu og þær áætlanir sem ná til landsins alls svo sem samgönguáætlun og verndar- og orkunýtingaráætlun. Í sveitarfélögum þar sem stór hluti landsvæðis er landbúnaðarland hlýtur opinber stefna um landbúnað einnig að skipta miklu máli. Það auðveldar mjög skipulagsvinnu ef skýr sýn, stefna og markmið í viðkomandi málaflokki liggja fyrir opinberlega. Rétt er að minna á að sú greining sem hér hefur verið gerð á stefnu varðandi landbúnaðarland byggir á fyrirliggjandi lögum, reglugerðum og aðgengilegu efni, svo sem opinberum yfirlýsingum ráðherra.

Það kann að einfalda samþættingu sjónarmiða landbúnaðargeirans og umhverfisgeirans að markmið og sýn virðist oftast vera áþekk eða nýting í samræmi við landkosti og sjálfbæra þróun. Þessi sameiginlega sýn ætti að auðvelda allt samráð sem nauðsynlegt er að viðhafa milli málaflokka við skipulagsvinnu.

Framkvæmd á stefnumálum landbúnaðarins er að stórum hluta í höndum Matvælastofnunar og Bændasamtakanna (sjá mynd 2) og því er ástæða til að auka samstarf hvað varðar skipulagsgerð, á milli sveitarfélaganna og fyrrnefndra aðila. Framtíðarsýn um sjálfbæra þróun og sjálfbæra landnýtingu sem oft ber á góma í lögum sem varða skipulag, landnotkun og landbúnað ætti að auðvelda það samstarf.

Samvinna þarf að vera góð bæði milli málaflokka á sama stjórnslustigi og á milli stjórnslustiga ef vel á að takast til í skipulagsmálum. Þetta eru afar augljós sannindi en því miður ekki alltaf auðsótt. Algengt er að stofnanir á hvaða stjórnslustigi sem er, vilji halda fengnum yferráðum yfir einstökum málaflokki eða grein, og óttist að aukið samstarf geti leitt til valda eða fjárráðamissi, nema hvoru tveggja sé. Þó svo að þetta séu skiljanleg viðhorf má ekki láta þau koma í veg fyrir að stefnumál geti orðið að veruleika, ekki sýst þegar grundvallar stefnan kann að vera sú sama.

Þegar vinna þarf að samræmingu milli og innan stjórnslustiga varðandi einstaka málaflokka, er nauðsynlegt í upphafi að greina þær megin stefnur sem ráða för eins og leitast hefur verið við í þessu verkefni. Næsta skref að ná öllum aðilum sem málið varðar að sama borði og leggja drög að samstarfi þar sem sameiginleg sýn, stefna og markmið eru sett. Þannig er hægt að vinna að skipulags- og framkvæmdaáætlun málaflokknnum til framdráttar.



## 8 Niðurstöður

Samkvæmt alþjóðlegum skráningum sem byggðar eru á innlendum upplýsingum eru ríflega 20% Íslands landbúnaðarland. Landbúnaður er hins vegar ekki einsleit starfsemi og þess vegna ástæða til að greina á milli einstaka greina hans í skipulagsáætlunum.

Landnotkunarflokkun í skipulagi hlýtur að þurfa þjóna markmiðum skipulagsgerðar og skipulagslaga. Þau eru ótvíræð eins og kemur fram í kafla 3.2.1. Sú víða skilgreining sem er á landbúnaði nú, það er að segja að til hans teljast nýting sem nær frá „verndun“ lands til þaulnýtingar og þauleidis, er óheppileg í skipulagsvinnu. Ef landeigendur, sveitarstjórnir, almenningur og skipulagsyfirvöld eiga að hafa tök á að fara að markmiðum skipulagslaga um sjálfbæra þróun hljóta þau að þurfa betri verkfæri. Bent hefur verið á að útbóta sé þörf varðandi skipulagsmál landbúnaðar samanber álit nefndar um landnotkun:

*„Nefndin telur að fyllsta ástæða sé til að fylgjast vel með landnýtingu og þróun hennar hér á landi. Þess þurfi að gæta að öll landnýting sé þannig að auðlindir og landkostir rýrni sem allra minnst. Sérstök ástæða er til að fylgjast með þróun í skiptingu jarða og nýtingu þeirra. Það er enda forsenda fæðuöryggis til langrar framtíðar litið, að land sé aðgengilegt og ekki skipulagt þannig að torvelt sé að nýta það.*

*Að mati nefndarinnar krefjast almannahagsmunir þess ekki að ráðstöfunarvald landeigenda á jörðum sínum verði með lagaboði takmarkað með frekari hætti í þeim tilgangi að tryggja betur en nú er, að land sem nýtanlegt er til matvælaframleiðslu verði eigi tekið til annarra nota. Helst hlýtur þó að koma til álita hvort setja verði skýrari viðmið um skiptingu á landi jarða. Nefndin leggur jafnframt áherslu á að gerð skipulags hjá sveitarfélögum verði styrkt til að taka betur á skipulagi landnotkunar, þannig að ólíkum þörfum sé mætt.“ (Arnór*

*Snæbjörnsson et al., 2010)*

Til þess að hægt sé að vinna að markvissri áætlanagerð um þann stóra hluta landsins sem talinn er til landbúnaðarlands er nauðsynlegt að ráðist sé í eftirfarandi verkefni eða ljúka þeim þar sem þau eru þegar hafin:

- Grunnupplýsingum um landbúnaðarland með tilliti til gæða lands og ástands þarf að safna þar sem því er ekki lokið og gera aðgengilegt fyrir þá sem sinna verða skipulagsgerð. Halda þarfa áfram við að þróa þann góða grunn sem lagður var með tilkomu Nyttjalandis eða Jarðagrunns Þjóðskrár. Þar sem opinber skáning núverandi notkunar landbúnaðarlands er þegar til staðar ætti ekki að vera umfangsmikil viðbót að færa landnotkunina á kortagrunn. Hins vegar kann að vera, að samhæfa þurfi gagnagrunna.<sup>30</sup>
- Skráningu á stærð lands verður að ljúka. Skýr skráning á landbúnaðarlandi er orðin brýn. Óskýr landamerki hafa hamlað framgangi eðlilegrar skráningar en þau verður að ákvarða með úrræðum sem tiltæk eru. Eignaréttarákvæði eru sterk og því eðlilegt að skýrar línur séu dregnar um jarðeignir. Kostir af skýrri skráningu eru ótvíræðir meðal annars með tilliti til álagningar fasteingagjalda.
- Bæta þarf flokkun landbúnaðarlands í skipulagsáætlunum, með tilliti til markmiða skipulagslaga, markmiða landbúnaðarstefnu og markmiða yfirvalda um nýtingu auðlinda.

Þessu verkefni er einungis ætlað að sinna síðast talda atriðinu og gera tillögur að flokkun landbúnaðarlands í skipulagi með tilliti til skipulagslegra sjónarmiða.

<sup>30</sup> Sjá MSc ritgerð Sigurðar Jens Sigurðssonar: Landnotkun bújarða – kortlagning og þróun, Háskólinn í Reykjavík, Janúar 2012.



## 8.1 Tillögur að flokkun í skipulagsreglugerð

Flokkun og greining landbúnaðarlands í nágrannalöndum er mun lengra á veg komin en hér á landi en góð greining og flokkun er mikilvæg undirstaða áætlunarvinnu hvort sem er vegna skipulags einstakra jarða, sveitarfélaga eða landsins alls. Ljóst má vera að styrkveitingar og greiðslur úr sameiginlegum sjóðum sem taka til landnýtingar verða að vera grundvallaðar á góðum upplýsingum um gæði lands og meðferð á því.

FAO telur ástæðu til halda saman upplýsingum um stærð lífræns landbúnaðarlands enda áhersla lögð á vistvænan og lífrænan landbúnað þar sem sjálfbær þróun er höfð í hávegum. Í ljósi þess að yfirvöld hér á landi hafa sett stefnuna á sjálfbæra þróun samfélagsins síðastliðin 20 ár eða allt frá því Ríó-ráðstefnan var haldin, er eðlilegt að öll skipulagsvinna taki mið af því. Í skipulagsvinnu er full ástæða til að greina á milli hefðbundins landbúnaðar, lífræns landbúnaðar og þess landbúnaðar sem ávallt er háður lögum nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum framkvæmda, lögum nr. 7/1998 m.s.br. um hollustuhætti og mengunarvarnir og starfsleyfum samkvæmt reglugerð nr. 785/1999 um atvinnurekstur sem getur haft í för með sér mengun. Starfsemi sem fellur undir ýmis lög vegna mengunarhættu hlýtur að þurfa sérstaka athygli í skipulagsáætlunum sveitarfélaga.

Skáning núverandi notkunar landbúnaðarlands við skipulagsgerð ætti ekki að vera umfangsmikil viðbót í skipulagsvinnu þar sem opinber gögn eiga að liggja fyrir um landnotkun landbúnaðar. Gæta verður þess þó að flokkunin sé þannig að hún hæfi skipulagsvinnu, ekki óþarflega nákvæm, en þannig að hægt sé að taka ákvarðanir um framtíðarnot landbúnaðarlands með tilliti til umhverfisáhrifa þeirra og hversu vel landnotkunin samræmist markmiðum skipulagslaga. Skýr framsetning á núverandi landnotkun ætti að auðvelda bæði landeigendum, sveitarstjórnnum og almenningi að taka ákvarðanir um þróun landnotkunar.

Á grundvelli þessa eru gerðar tillögur um eftirfarandi flokkun á landbúnaðarlandi í skipulagsreglugerð hvað varðar aðalskipulagsáætlanir:

**Landbúnaðarsvæði:** Land lögbýla þar sem landbúnaður er stundaður. Á landbúnaðarsvæðum er gert ráð fyrir byggingum sem tengjast búrekstri á jörðinni. Landbúnaðarsvæði eru nánar greind í eftirfarandi undirflokkum:

- **Afréttir/Úthagar/Beitilönd/Óræktað land.**  
Skýringar: stór hluti lögbýla er nýttur til beitar. Samkvæmt gæðastýringu í sauðfjárrækt ber að gera landnýtingaráætlanir um beit, sbr. kafla 4.2 og 4.2.1. Eðlilegt er að þær séu samræmdar skipulagsáætlunum til einföldunar og betri yfirsýnar.
- **Lausaganga búfjár óheimil.**  
Skýringar: ekki er gert ráð fyrir að búfé sé annarsstaðar en á landbúnaðarlandi. Vel kann að vera að bæði landeigendur lögbýla og sveitarfélög kjósi að setja reglur um lausagöngu búfjár og á slík merking vel heima í aðalskipulagi sbr. kafla 4.3 og 4.3.1.
- **Ræktað land.**  
Skýringar: mikilvægt er að land heppilegt til ræktunar sé varðveitt til ræktunar sbr. Arnór Snæbjörnsson et al., 2010 og Áslaug Helgadóttir et al., 2011.
  - **Lífræn ræktun.**  
Skýringar: Markmið búnaðarlaga nr. 70/1998 miða meðal annars að eflingu lífrænna búskaparháttá. Alþjóðastofnanir (FAO) flokka landbúnaðarland með tilliti til lífrænnar ræktunar og að auki hefur Alþingi nýverið samþykkt að lífræn ræktun verði aukin í átt að því sem tíðkast í nágrannaríkjum, sbr. kafla 4.5 og 4.5.1.

- **Skógrækt.**

Skýringar: Fjölnytjaskógrækt telst til landbúnaðar sbr. kafla 4.7.

- **Landgræðsla.**

Skýringar: Stór hluti landgræðslu á sér stað á landbúnaðarlandi og góður árangur hefur náðst af verkefninu „Bændur græða landið“ sjá kafla 4.8. Land má græða bæði á lögbýlum og þjóðlendum.

**Pauleldi** búfjár er talið til landbúnaðar þó svo að í slíku eldi sé búfé ekki látið ganga á landi frekar en í fiskeldi. Í ljósi þess hversu mun meiri umhverfisáhrif og mengun er talin geta hlotist af þauleldi er lagt til að **land undir þauleldi sé skilgreint sem iðnaðaðarsvæði í aðalskipulagsáætlunum**. Skýringar: Hér er eðlilegt að miða við skilgreiningar í lögum um mat á umhverfisáhrifum nr.106/2000, viðauka 1. Mikilvægt er að slík starfsemi sé skilgreind sérstaklega í aðalskipulagsáætlunum vegna mengunarhættu og umhverfisáhrifa. Rétt er að líta til fiskeldisstöðva sem fordæmis í því efni. Sjá nánari í kafla 6.3.1.1.

Þá er rétt að geta þess að á landbúnaðarlandi geta gilt takmarkanir á landnotkun svo sem vegna náttúruvár eða sérstakrar verndar.<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> Sjá kafla 6.3 í (Umhverfissráðuneytið, 2011)

## 9 Lokaorð

---

Landbúnaður er afar fjölbreytt atvinnugrein sem getur haft mikil áhrif á umhverfi, mismikil þó eftir tegund landbúnaðar. Þróun í landbúnaðarmálum hefur verið til aukinnar iðnvæðingar landbúnaðar undanfarna áratugi og líkur á að svo verði áfram. Neikvæð áhrif þeirrar þróunar hafa komið fram bæði hvað varðar umhverfislega, félagslega og hagræna þætti. Þess vegna hafa komið fram skýrar vísbendingar hjá alþjóðastofnunum eins og FAO um að fæðuframléiðsla verði í framtíðinni að byggja á vistvænum og lífrænum aðferðum. Það er því full ástæða fyrir héraðs skipulagsyfirling að gæta vel að skipulagi landbúnaðarlands og að þau greiði fyrir þeim greinum landbúnaðar sem minnst umhverfisáhrif hafa.

Sveitarstjórnir sem þurfa að taka ákvarðanir um landnotkun grundvallaðar á fyrirliggjandi stefnu og framtíðarsýn, þurfa að hafa upplýsingar um mun á einstökum greinum landbúnaðar með tilliti til áhrifa þeirra á umhverfi. Annars er erfitt fyrir sveitarstjórnir að meta hvaða greinar landbúnaðar samræmast stefnu þeirra best. Með nánari flokkun landbúnaðarlands en nú tíðkast, er sveitarstjórnnum auðveldað að takast á við þetta mikilvæga viðfangsefni.

## 10 Heimildir

- Alterman, R. (1997). The Challenge of Farmland Preservation: Lessons from a Six-Nation Comparison. *Journal of the American Planning Association*, 220-243.
- Alþingi. (1993). *Skýrsla umhverfisráðherra, mótun umhverfisstefnu, 429.mál. 116.löggjafarþing*. Sótt 2012 frá <http://www.althingi.is/altext/116/s/0729.html>
- Alþingi. (2012). *Pingsályktun um eflingu græna hagkerfisins á Íslandi*. Pingskjal 1020.
- Alþingi. (2002). *Pingsáætlun um Landgræðsluáætlun 2003-2014*.
- American Planning Association. (1999). *Policy Guide on Agricultural Land Preservation*. American Planning Association.
- Anna Guðrún Þórhallsdóttir og Sigurður Guðjónsson. (2006). Náttúrunýting - nýting náttúrulegra gæða landsins. *Fræðaping landbúnaðarins*, bls. 34-42.
- Arnór Snæbjörnsson et al. (2010). *Skýrsla nefndar um landnotkun. Athugun á notkun og varðveislu ræktanlegs lands*. Reykjavík: Sjávarútvegs-og landbúnaðarráðuneytið.
- Atli Már Ingólfsson. (2007). Hlutverk jarðalaga í meðferð lands í landbúnaðarnotum og samspil jarðalaga og skipulagslaga. *Fræðaping landbúnaðarins 4, 2007*, (bls. 75-80).
- Áslaug Helgadóttir et al. (2011). *Drög að skilgreiningu á akuryrkjulandi í skipulagi. Minnisblað til Búnaðarþings til umræðu*. Sótt nóvember 2011 frá <http://www.lbhi.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=4408>
- Beint frá býli. (án dags.). *Beint frá býli, félag heimavinnsluaðila*. Sótt 12. maí 2012 frá <http://beintfrabyli.is/is/page/about>
- Búnaðarlög nr.70/1998. *m.s.br.*
- Búvörulög nr.99/1993. *Lög um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum nr.99/1993 m.s.br.*
- Bændablaðið. (18. apríl 2012). Vill virka gæðastýringu sem er ekki bara máttlaust plagg. *Bændablaðið*, bls. 20-21.
- Bændasamtök Íslands. (2012). Sótt 12. mars 2012 frá [bondi.is](http://www.bondi.is/pages/55/newsid/1744):
- Bændasamtök Íslands. (2010). *Hagtölur landbúnaðarins*. Bændasamtök Íslands.
- Daniels, T. (2009). Saving Farms and Farmland. *Planning*, 38-43.
- Daniels, T., & Daniels, K. (2003). *The Environmental Planning Handbook for Sustainable Communities and Regions*. Planners Press, American Planning Association.
- Drög að skipulagsreglugerð. (2011). *27.okt.2011. Umhverfisráðuneytið*.
- European Commission. (2010). *The CAP towards 2020: Meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future*. Brussels: European Commission.
- Evrópuráðið. (1976). *Umhverfisráðuneytið*. Sótt frá Evrópusamningur um vernd dýra í landbúnaði: <http://www.umhverfisraduneyti.is/alhjudlegt-samstarf/samningar/nr/123>
- Fanney Ó. Gísladóttir og Sigmar Methúalemsson. (2004). Notagildi Nyttjalds í landbúnaði. *Fræðaping Landbúnaðarins*, bls. 293-296.
- FAO. (2009). *Faostat*. Sótt 7. Febrúar 2012 frá Food and agricultural organization of the United Nations: <http://faostat.fao.org/DesktopDefault.aspx?PageID=377&lang=en#ancor>
- FAO. (2011). *Save and grow*. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations.
- Farmland Protection Policy Act. (án dags.). *Legal Information Institute*. Sótt 2012 frá <http://www.law.cornell.edu/uscode/text/7/chapter-73>
- Fljótsdalshérað. (2009). Aðalskipulag Fljótsdalshéraðs 2008-2028. Greinargerð.
- Folketinget. (2010). *Landbrugsloven, LBK nr 616 af 01/06/2010*. Sótt 8. nóvember 2011 frá <https://www.retsinformation.dk/forms/r0710.aspx?id=131989#K3>
- Folketinget. (2009). *Planloven LBK nr 937 af 24/09/2009*. Sótt 4. maí 2012 frá <https://www.retsinformation.dk/forms/r0710.aspx?id=127131#K4>
- Forskrift om kart, stedfestet informasjon, arealformål og kommunalt planregister. (án dags.). Sótt frá <http://www.lovdato.no/cgi-wift/ldles?doc=/sf/sf/sf-20090626-0861.html>
- Fréttablaðið. (16. febrúar 2012). Gæðastimpill á vöru án eftirlits. *Fréttablaðið*, bls. 12.
- Guðrún Schmidt. (2003). *Betra bú, áfangaskýrsla*. Landgræðsla ríkisins.

- Halden, R. U., & Schwab, K. J. (2008). *Environmental Impact of Industrial Farm Animal Production*. The Pew Commission on Industrial Farm Animal Production.
- Húni Heiðar Hallsson et al. (2011). *Lagaumhverfi heimavinnslu landbúnaðarafurða á Íslandi*. Beint frá býli.
- Hvalfjarðarsveit. (2010). Hvalfjarðarsveit, Aðalskipulag 2008-2020. Greinargerð.
- Imhof, D. (. (2010). *The CAFO Reader*.
- Jarðalög nr.81/2004. *Jarðalög nr.81/2004 m.s.br.*
- Kjósarhreppur. (2007). *Aðalskipulag Kjósarhrepps 2005-2017. Greinargerð.*
- Kolbeinn Árnason og Ingvar Matthíasson. (2009). *CORINE-landflokun á Íslandi 2000 og 2006*. Landmælingar Íslands.
- Landgræðsla ríkisins. (ád.). *Gæðastýring í sauðfjárrækt*. Sótt 2012 frá Landgræðsla ríkisins: [http://land.is/index.php?option=com\\_content&view=article&id=20%3Agæeestyring-i-sauefjarraekt&catid=32%3Agæeestyring&Itemid=152&lang=is](http://land.is/index.php?option=com_content&view=article&id=20%3Agæeestyring-i-sauefjarraekt&catid=32%3Agæeestyring&Itemid=152&lang=is)
- Lög um búfjárhald o.fl. nr.103/2002. (án dags.). Sótt frá m.s.b.r.
- Lög um fiskeldi nr. 71/2008 . *m.s.br.*
- Lög um hollustuhætti og mengunarvarnir nr.7/1998. *m.s.br.*
- Lög um landgræðslu nr.17/1965. *m.s.br.*
- Lög um lífræna landbúnaðarframleiðslu nr. 192/1994 . *m.s.br.*
- Lög um mat á umhverfisáhrifum nr.106/2000. *m.s.br.*
- Lög um náttúruvernd nr. 44/1999. *m.s.br.*
- Lög um skógrækt nr.3/1955 . *m.s.br.*
- Lög um um landshlutaverkefni í skógrækt nr.95/2006. *m.s.br.*
- Lög um umhverfismat áætlana nr.105/2006. *m.s.br.*
- Lög um verndar-og orkunýtingaráætlun nr.48/2011. (án dags.).
- Matthildur Kr. Elmarsdóttir og Ásdís Hlökk Theodórsdóttir. (2003). *Leiðbeiningar um gerð aðalskipulags - ferli og aðferðir* . Skipulagsstofnun.
- Miljøministeriet Naturstyrelsen. (2012). *Sammenhængende landbrugsplanlægning*.
- Miljøministeriet Naturstyrelsen. (2011 ii). *Tillægsmelding om planlægning for store husdyrbrug*. Sótt 2012 frá [http://www.naturstyrelsen.dk/NR/ronlyres/98C7E200-A33E-4EE3-B80D-9C5D09BA5DA70/Tillægsmeldingomhusdyrbrug\\_prciseret.pdf](http://www.naturstyrelsen.dk/NR/ronlyres/98C7E200-A33E-4EE3-B80D-9C5D09BA5DA70/Tillægsmeldingomhusdyrbrug_prciseret.pdf)
- Miljøministeriet, Naturstyrelsen. (2011). *Oversigt over statslige interesser i kommuneplanlægningen 2013*. Sótt frá <http://www.naturstyrelsen.dk/NR/ronlyres/EF1D9E38-BDAF-4B78-9F54-4E49DD1D8B67/121225/Kommune15270211.pdf>
- Nefnd Alþingis um eflingu græna hagkerfisins. (2011). *Efling græns hagkerfis á Íslandi*. Alþingi.
- Neytendablaðið. (3.tbl. 2010). Sauðfjárrækt. *Neytendablaðið* , bls. 19-20.
- Nytjaland.is. (án dags.). Sótt 24. febrúar 2012 frá Nytjaland: <http://nytjaland.is/landbunadur/wgrala.nsf/key2/almennt.html>
- OECD. (2008). *Environmental Performance of Agriculture in OECD countries since 1990, Paris, France*. Sótt 30.. Október 2011 frá <http://www.oecd.org/>: <http://www.oecd.org/dataoecd/11/13/40801889.pdf>
- Orkustofnun. (án dags.). *Umsóknir - Smávirðjanir*. Sótt 12. maí 2012 frá Orkustofnun: <http://www.os.is/orkustofnun/umsoknir/smavirkjanir/>
- Reglugerð um búnaðarmál nr. 322/1999.
- Reglugerð um fiskeldi nr. 401/2012.
- Reglugerð um gæðastýrða sauðfjárframleiðslu nr.10/2008.
- Reglugerð um landsskipulagsstefnu nr.1001/2011.
- Reglugerð um lífræna framleiðslu landbúnaðarafurða og merkingar nr.74/2002. *m.s.br.*
- Reglugerð um starfsleyfi fyrir atvinnurekstur sem getur haft í för með sér mengun nr. 785/1999. *m.s.br.*
- Reglugerð um vörslu búfjár nr.59/2000.
- Samband íslenskra sveitarfélaga. (2011). *Stefnumörkun, Samband íslenskra sveitarfélaga 2011-2014*.

- Sameinuðu þjóðirnar (1992). *Samningur um líffræðilega fjölbreytni*. Sótt frá Umhverfissráðuneytið: <http://www.umhverfissraduneyti.is/althjodlegt-samstarf/samningar/nr/58>
- Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið. (2011). *Drög að frumvarpi til laga um breytingu á ýmsum lögum sem varða jarðir*.
- Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið. (2010 ii). *Mörkun langtímastefnu íslenskrar nytjaskógræktar í samræmi við lög um landshlutaverkefni í skógrækt*. Reykjavík: Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið.
- Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið. (2010 ). *Landbúnaður og þróun dreifbýlis. Íslensk þýðing á spurningum og svörum um landbúnað í tengslum við aðildarumsókn Íslands að ESB*. Reykjavík: Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið.
- Skipulagslög nr.123/2010. *m.s.br.*
- Skipulagslög nr.19/1964. *Skiplagslög nr.19/1964 m.s.br.(brottfallin)*.
- Skipulags- og byggingarlög nr.73/1997. *m.s.br.*
- Skipulagsreglugerð nr. 400/1998. Skipulagsreglugerð nr. 400/1998 m.s.br.
- Skipulagsreglugerð nr.318/1985. *(brottfallin)*.
- Skipulagsstofnun. (2011). *Smávirkanir, Leiðbeiningar um tilkynningaskyldar vatnsaflsvirkjanir með uppsettafl að 10 MW*.
- Skógrækt ríkisins. (2012). *510 Skógrækt, Íslensk fitjuskrá, drög*.
- Skógrækt ríkisins og Skipulagsstofnun. (2008). *Skógrækt í skipulagsáætlunum sveitarfélaga*.
- Steingrímur J.Sigfússon. (27. febrúar 2012). *Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið*. Sótt 14. mars 2012 frá <http://www.sjavarutvegsraduneyti.is/>: <http://www.sjavarutvegsraduneyti.is/radherrai/raedur-SJS2/nr/10869>
- Stortinget. (2008). *Lov om planlegging og byggesaksbehandling, nr.71/2008*. Kommunal- og regionaldepartementet.
- Tryggvi Már Ingvarsson. (2006). *Afmörkun landamerkjia. Ársskýrsla Fasteignamats ríkisins*, bls. 18-37.
- Umhverfissráðuneytið (2008). *Líffræðileg fjölbreytni, stefnumörkun Íslands um framkvæmd samningsins um líffræðilega fjölbreytni*.
- Umhverfissráðuneytið (2007). *Velferð til framtíðar. Sjálfbær þróun í íslensku samfélagi. Áherslur 2006–2009*.
- Umhverfissráðuneytið (2011). Sótt frá Bréf til Skipulagsstofnunar dags, 30.sept.2011, um áherslur til grundvallar landsskipulagsstefnu.: [http://www.landsskipulag.is/media/pdf-skjol/bref\\_umhverfissradherra\\_30\\_sept\\_2012\[1\].pdf](http://www.landsskipulag.is/media/pdf-skjol/bref_umhverfissradherra_30_sept_2012[1].pdf)
- Umhverfissráðuneytið. (27. Október 2011). <http://www.umhverfissraduneyti.is/>. Sótt 3. Nóvember 2011 frá Umhverfissráðuneytið: <http://www.umhverfissraduneyti.is/frettir/nr/1934>
- Umhverfissráðuneytið. (27. Október 2011). <http://www.umhverfissraduneyti.is/>. Sótt 3. Nóvember 2011 frá Drög að skipulagsreglugerð 27.október 2011: [http://www.umhverfissraduneyti.is/media/PDF\\_skrar/Skipulagsreglugerd-lokadrog-PDF-27102011.pdf](http://www.umhverfissraduneyti.is/media/PDF_skrar/Skipulagsreglugerd-lokadrog-PDF-27102011.pdf)
- Umhverfissráðuneytið. (2010). *Velferð til framtíðar. Sjálfbær þróun í íslensku samfélagi. Áherslur 2010-2013*.
- Umhverfissráðuneytið. (2002). *Velferð til framtíðar. Sjálfbær þróun í íslensku samfélagi. Stefnumörkun til 2020*.
- Vegalög nr.80/2007. Alþingi.
- Verje, H. (2007). *Planlægning og forvaltning af økologiske forbindelser*. Sótt frá Miljøministeriet Naturstyrelsen: [http://www.naturstyrelsen.dk/NR/rdonlyres/85F1AA87-E1F9-4C3E-99AC-4029F9112BFD/0/anbfalingrkofoorb260407\\_hv.pdf](http://www.naturstyrelsen.dk/NR/rdonlyres/85F1AA87-E1F9-4C3E-99AC-4029F9112BFD/0/anbfalingrkofoorb260407_hv.pdf)
- Þorsteinn Guðmundsson. (2003). *Flokkun jarðvegs með tilliti til landnotkunar. Ráðunautafundur*, (bls. 17-23). Reykjavík.



## Viðauki 1

---

*Viðmælendur og aðstoð:*

Andrés Arnalds, fagmálastjóri og Guðrún Schmidt héraðsfulltrúi, Landgræðslu ríkisins

Árni Snæbjörnsson þáverandi aðstoðarmaður ráðherra, Þorsteinn Tómasson skrifstofustjóri og

Óskar Páll Óskarsson lögfræðingur, Sjávarútvegs-og landbúnaðarráðuneytinu

Ásdís Hlökk Theodórsdóttir, aðjúkt Háskólanum í Reykjavík

Brian Ohm, prófessor í skipulagsfræði, University of Wisconsin, Madison

Fanney Ósk Gísladóttir, lektor Landbúnaðarháskóla Íslands

Guðjón Bragason, sviðsstjóri lögfræði-og velferðarsviðs Sambandi íslenskra sveitarfélaga

Hafdís Hafliðadóttir, sviðsstjóri og Stefán Thors forstjóri, Skipulagsstofnun

Ólafur R. Dýrmundsson, landnýtingarráðunautur Bændasamtökum Íslands

Tryggvi Már Ingvarsson, deildarstjóri, Þjóðskrá

---