

Alþingi
Erindi nr. P 127, 1828
komudagur 11. 4. 2002

Til landbúnaðarnefndar Alþingis
Austurstræti 6-10
150 Reykjavík.

Umsögn sveitarstjórnar Norður-Héraðs um frumvarp til laga um landgræðslu.

Sveitarstjórn Norður-Héraðs hefur farið yfir frumvarp til laga um landgræðslu, 584. mál, lagt fyrir Alþingi á löggjafarþingi 2001-2002. Umsögnin er unnin af Arnóri Benediktssyni oddvita, Guðgeiri Ragnarssyni sveitarstjórnarmanni, Jónasi Þór Jóhannssyni sveitarstjórna með aðstoð Bjarna G Björgvinssonar hdl.

Með frumvarpi þessu er að finna ýmis nýmæli, hlutverk Landgræðslunnar aukið og skýrar afmarkað en fyrr, en jafnframt eru lagðar ýmsar skyldur á herðar sveitarfélaganna í landinu. Hefur athugun sveitarstjórnar einkum beinst að þeim ákvæðum frumvarpsins er snúa að réttindum og skyldum sveitarfélaganna, jafnframt því þó að hafa heildarhagsmuni þá er frumvarpinu er ætlað að tryggja í huga. Verða hér á eftir raktar þær athugasemdir sem sveitarstjórn kýs að gera við einstakar greinar frumvarpsins.

4.gr. Verkefni Landgræðslunnar.

Í 4. gr. frumvarpsins eru verkefni Landgræðslunnar skilgreind. Sveitarstjórn lýsir sig samþykka þeirri útvíkkun á starfsemi Landgræðslunnar sem þar kemur fram, og því meginhlutverki hennar að stuðla að fyrirbyggjandi aðgerðum gegn landeyðingu, sem og að stuðla að sem bestri landnýtingu og beitarstýringu. Sveitarstjórn telur jákvætt að einn aðili hafi þessi forystuhlutverk á hendi og eigi það að geta stuðlað að sem árangursríkastri stýringu á landnýtingu.

5.gr. Verkefni sveitarfélaga.

Í 5. grein frumvarpsins eru sveitarfélögum lagðar ýmsar skyldur á herðar. Sveitarfélögum ber að stuðla að landgræðslu, hafa eftirlit með landnýtingu og ástandi lands þannig að samrýmist lögunum. Þá segir að sveitarfélögin fari með réttindi og skyldur sveitarfélaga skv. lögunum. Þá ber sveitarfélögum að setja á stofn nefnd um landgræðslumálefni og er heimilt að ráða sér landgræðslufulltrúa. Þá gera sveitarfélögin tillögu að áætlunum um landgræðsluverkefni. og geta leitað sér faglegrar aðstoðar Landgræðslunnar í þeim efnum. Landgræðsluverkefni á vegum sveitarfélaga greiðast úr sveitarsjóði. Þá er sveitarstjórnnum heimilt að annast vöktun á ástandi og nýtingu lands í samvinnu við Landgræðslun, en jafnframt er sveitarstjórnnum skylt að fylgjast með notkun afrétta í samráði við stjórnir fjallskiladeilda.

Strax í þessari grein koma fram mikilvæg verkefni sem sveitarfélögum er ætlað að sinna, en einnig að kosta. Það er áberandi víða í þessu lagafrumvarpi að ætlast er til margs konar viðbragða af hálfu sveitarfélaga varðandi landgræðslu. Svo virðist sem mörgum af skyldum sínum geti sveitarfélögin, einkum hin minni ekki sinnt, þar sem þau munu ekki hafa tekjur til þess. Hvergi í frumvarpinu er að finna neina heimild til handa sveitarfélögum til þess að afla sér fjár til þess að standa undir þeim kostnaði sem af lögunum leiðir og óhjákvæmilega fellur á þau. Sveitarstjórn er t.d. skylt að fylgjast með notkun afrétta á starfssvæði þeirra, þeim er skylt að stofna nefnd til að fjalla um landgræðslumálefni, sveitarstjórn skal gera tillögu að landgræðsluáætlun og svo mætti áfram telja.

Sveitarstjórn Norður-Héraðs telur 5.gr. frumvarpsins góða svo langt sem hún nær, en leggur þunga áherslu á það að ef sveitarfélögin eiga að geta sinnt skyldum sínum skv. lögunum verður að tryggja þeim tekjustofna sem megna að standa undir kostnaði við landgræðslu.

7.gr. Héraðsáætlanir um landgræðslu.

Í 7. gr. er lögð sú skylda á herðar sveitarstjórn að hún skuli gera héraðsáætlun um landgræðslu og á hún að samrýmast landgræðsluáætlun Landgræðslunnar sem skilgreind er í 6. gr. frumvarpsins. Ekki er annað að sjá en sveitarfélagið verði að kosta gerð þessarar áætlunar, a.m.k. segir svo í 2. mgr. ...að taki Landgræðslan þátt í gerð áætlunarinnar skuli aðilar semja um skiptingu kostnað við gerð hennar. Ekki verður annað séð en gerð þessara áætlunar krefjist sérfræðiaðstoðar kunnáttumanna um landgræðslu og landnýtingu, sem og þekkingu á gróðri og landi. Ekki virðist annað séð en þessa sérfræðiaðstoð beri sveitarfélaginu að kosta og gerð héraðsáætlunarinnar er skylda sem sveitarfélaginu ber að uppfylla. Benda má á það að sveitarfélagið Norður-Hérað er um 7000 ferkílómetrar að flatarmáli og víða á landi innan sveitarfélagsins er um að ræða landeyðingu og uppblástur sem bregðast þarf við. Í sveitarfélaginu búa rúmlega 300 manns. Land sveitarfélagsins er þó þannig að þar er nær allt land eignarland og enginn skilgreindur afréttur. Hér snýr því skyldan ekki síður að landeigendum og umráðamönnum lands sjálfum.

Hér sem víða annars staðar í frumvarpinu er ástæða til þess að setja spurningarmerki við skyldur sveitafélaganna í því tilliti að þeim beri að kosta framkvæmdir án þess að neinar tekjur séu tryggðar á móti.

10.gr. Samningar um friðun lands.

Sveitarstjórn lýsir sig samþykka þeirri hugsun sem fram kemur í 10. gr. að Landgræðslan geti tekið land til friðunar með samningum við landeigendur. Í lokamálsgrein 10. gr. er Landgræðslunni heimilað beita þvingunarúrræðum eða jafnvel eignarnámi náist samningar ekki milli aðila. Hér er um mikið vald að ræða sem Landgræðslunni er falið og það er vandmeðfarið. Því miður ber þetta frumvarp víða með sér að Landgræðslunni er falið mikið vald og það jafnvel svo að Landgræðslan sé ráðgefandi aðili sem jafnframt setur skilyrðin. Þá er Landgræðslan sá er dæmir um hvort sveitarfélagið fullnægi skilyrðum og síðan er Landgræðslan sá aðili sem úrskurðar um hvort beita beri t.d. þvingunarákvæðum eða jafnvel sektarákvæðum. Það stenst ekki stjórnsýslulega að sama stjórnvaldið sé bæði sá sem setur reglurnar, ákveður hvort þeim er fullnægt og ákvarðar síðan um refsikennd viðurlög. Það þarf að koma skýrt fram í lögnum hvaða kosti landeigendur og umráðmenn lands hafa ef taka á land þeirra til landgræðslu. Slík taka má ekki vra þess eðlis að búskap sé stefnt í hættu og sjá þarf til þess að nægjanlegt beitarland sé eftir sem áður tryggt.

15.gr. Friðun landgræðslusvæða fyrir búfjárbreit.

Sveitarstjórn lýsir sig andvíga þeim viðurlögum sem mælt er fyrir um í 15.gr. frumvarpsins komist búfé inn á landgræðslusvæði. Í 1. mgr. 15.gr. segir að girðingar umhverfis landgræðslusvæði skuli uppfylla ákvæði girðingalaga. Komist búfé inn á afgirt landgræðslusvæði er það væntanlega oftast vegna þess að girðingar eru ekki í lagi. Þar sem lausaganga búfjár er heimiluð við landgræðslusvæði er ekki forsvaranlegt að fella kostnað á búfjareigandann einan ef búsmali kemst inn á landgræðslusvæði. Verður að gera kröfu til þess að sá sem hefur umsjón með landgræðslusvæði, hvort sem það er Landgræðslan, sveitarfélag eða einstaklingur, sjái til þess að girðingar séu gripheldar. Sé svo kemur vart til þess að smala þurfi slík svæði. Hins vegar má benda á að dýr sem ekki teljast til búfjár, s.s. hreindýr, gæsir og álftrir geta valdið miklum skaða á landgræðslusvæðum og verður ekki séð að neinn beri ábyrgð á slíkum skepnum, enda hafa girðingar ekki áhrif á álftrir og gæsir og í raun sáralítill á hreindýr. Það er ótækt að Landgræðslan geti handsamað búfé og krafist lausnargjalds fyrir það eða láti selja það á uppboði og því til viðbótar að Landgræðslan fái lögveðsrétt í búfénu. Þarna er að mati sveitarstjórnar gengið allt of langt í heimildum til handa Landgræðslunni. Í greinargerð með 15.gr. frumvarpsins segir að umræðan í þjóðfélaginu um lausagöngu búfjár undanfarin misseri gefi vísbendingu um, að í auknum mæli sé farið að gera kröfur til þess að umráðamaður búfjár beri ríkari ábyrgð en nú og tryggi vörslu búfjárins. Tvímælalaust er heimilt að smala búfé af landgræðslusvæði, en nær væri að

kveða á um að umsjónaraðili landgræðslusvæðis sæi um að landgræðslugirðingin væri gripheild og fullnægð í ákvæðum girðingalaga, því þá væri vandi af ágangi búfjár væntanlega auðleystur. Það er ekki ásættanlegt að Landgræðslan geti látið búfjáreigendur greiða kostnað og þola uppboð á gripum sínum sem ganga á landi þar sem lausaganga er heimil, án þess að neitt þurfi að sanna t.d. um að girðingar séu í lagi. Það er nauðsynlegt að breyta þessari grein og fella niður viðurlagaákvæðið og uppboðsheimildina.

16.gr. Ábyrgð á landnýtingu.

Í 16.gr. er Landgræðslunni falið mikið vald. Þar er Landgræðslunni falið að meta rýrnun á landi og einnig að mæla fyrir um úrbætur og er umráðahafa landsins skylt að kosta þær landbætur sem Landgræðslan krefst. Nauðsynlegt er að skoða þessi ákvæði nákvæmlega, því þarna er mælt fyrir um skyldu umráðamanns lands að kosta framkvæmdir sem þriðji aðili ákveður að nauðsynlegar séu á landi hans. Skoða þarf þetta ákvæði nánar í tengslum við eignarréttarákvæði stjórnarskrárinnar. Þá er Landgræðslunni ætlað að meta hvað teljist hæfilegar bætur fyrir landspjöll og einnig getur hún mælt fyrir um það hvar landbætur skuli fara fram í stað þess lands þar sem spjöll voru unnin.

17.- 20 gr. Viðbrögð við landspjöllum, úrbótaáætlun.

Í þessum fjórum greinum eru miklar skyldur lagðar á sveitarfélögin. Í fyrsta lagi eiga þau að láta kanna hvort tilefni er til afskipta af málinu. Sé svo hefst ferli sem rakið er í greinunum. Ljóst er að þetta ferli kallar á mikla vinnu frá hendi sveitarfélaga og er vandséð að þetta verði unnið nema með aðstoð sérfræðinga á sviði gróðurfars og landgræðslu og jafnvel lögfræðilegri aðstoð vegna þess að ferli það sem ber að reka málið eftir er ákveðið og háð tímamörkum. Það er eins með þessar greinar og aðrar greinar frumvarpsins, að þær segja ekkert um það hvernig sveitarfélögin geti fjármagnað þann kostnað sem af framkvæmd laganna hlýst. Það er ljóst að kostnaður sveitarfélaganna vegna úrbótaáætlana getur verið umtalsverður. Sveitarstjórn telur nauðsyn bera til þess að ákvæði þessara greina verði skoðuð nánar með tilliti til kostnaðarþáttar sveitarfélaganna og tekið verði á því hvernig mæta á óhjákvæmilegum útgjöldum.

22.gr. Inngrip Landgræðslunnar.

Í 22. gr. er Landgræðslunni fengin heimild til þess að grípa til ýmissa úrræða telji Landgræðslan að sveitarfélagið uppfylli ekki skyldur sínar skv. ákvæðum frumvarpsins. Ekki kemur þar fram hver á að kosta framkvæmd úrbótaáætlunarinnar ef sveitarfélagið sinnir ekki skyldum sínum að mati Landgræðslunnar. Nauðsynlegt er að Landgræðslan hafi einhver þvingunarráð til þess að knýja aðila til þess að fullnægja ákvæðum laganna, en líta verður til þess að viðkomandi aðilum þarf að vera það fjárhagslega kleift. Hvergi kemur fram í lagafrumvarpinu að Landgræðslunni beri að kanna hvort fjárhagsáætlun sveitarfélagsins leyfi það að farið sé út í e.t.v. dýrar landgræðsluframkvæmdir. Þar kemur að meginatriði í sambandi við frumvarpið að frumvarpshöfundar hafa ekki hugsað út í fjárhag sveitarfélaganna þegar frumvarpið var samið, því aðeins er talað um skyldur sveitarfélaganna til þess að framkvæma en ekkert um það hvernig þau skuli afla fjár til þess að framkvæma skylduverk sín.

26.gr. Dagsektir.

Sveitarstjórn varar við því að Landgræðslunni verði heimilað að ákveða dagsektir telji hún að umráðamaður lands framkvæmi ekki þær ráðstafanir sem Landgræðslan telur að honum beri. Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að slíkum dagsektaákvæðum í lögum fari fjölgandi. Sveitarstjórn telur vafasamt að það standist meðalhófsreglur stjórnarsýslulaga að þeir hagsmunir séu hér í húfi að dagsektum verði beitt.

26.gr. Eignarnám.

Sveitarstjórn varar við að veitt sé heimild til beitingar eignarnáms. Þeir aðilar sem slíkt bitnar á eru væntanlega einkum sauðfjárbændur og eignarnám á hluta af löndum þeirra getur verið afdrifaríkt fyrir rekstur þeirra. Eignarnám er er hins vegar lögmæt aðferð sem um gilda sérstök lög. Komi til slíks gilda ákvæði þeirra laga, sem ekki eru hér til umfjöllunar.

31.gr. Refsiabyrgð.

Hér er refsheimild frumvarpsins nær ótakmörkuð, “*Hver sem brýtur gegn ákvæðum laga þessara eða reglum settum skv. þeim skal sæta sektum, nema þyngri refsing liggi við skv. öðrum lögum*”. (leturbr. svstj)

Hér er ekki um heimildarákvæði að ræða, heldur skal beita sektum við öllum brotum. Ljóst er að við hvert brot á lögunum verður þ.a.l. að sekta. Skv. frumvarpinu er ekki heimilt að beita neinum öðrum viðurlögum. Það skal ávallt sekta. Þetta hlýtur að krefjst þess að sérstakur maðu sitji við og framfylgi sektarákvæðum. Ekki er vísað til þess hver skuli ákvarða fjárhæð sekta, eða hvernig fjárhæð skuli afmarka, en í athugasemdum við frumvarpsgreinina segir að fjárhæð sektar skuli ráðast af almennum hegningalögum og dómvenju. Þesst tilvísun er út í hött, þar sem almenn hegningalög gefa enga vísbendingu um hver skuli vera fjárhæð sekta og dómvenja á sviði sekta vegna brota á landgræðslulögum er ekki til. Þá kemur ekkert fram hver eigi að beita sektarheimildinni og litla stoð er að fá í athugasemdum við frumvarpsgreinina. Þetta ákvæði er ótækt í frumvarpið og ber vott um refsigleði sem víðar má sjá stað í frumvarpinu og ætti að hverfa þaðan.

32.gr. Kostnaður við framkvæmd laganna.

Í 1. mgr. segir að kostnaður við framkvæmd laganna skuli greiddast úr ríkissjóði eftir því sem ákveðið er í fjárlögum. Þýðir þetta að kostnaður sveitarfélaga vegna þeirra skyldna sem lögin leggja þeim á herðar skuli greiddur úr ríkissjóði? Ekki er það líklegt, en í athugasemd við frumvarpsgreinina segir að hún þarfnist ekki skýringa. Sveitarstjórn telur fulla þörf á því að skýra þessa frumvarpsgrein nánar. Lagafrumvarp þetta um landgræðslu leggur margvíslegar skyldur á herðar sveitarfélögunum. Hvergi í frumvarpinu er stafkrók að finna um það hvernig sveitarfélögin fái tekjur til þess að standa undir þeim óhjákvæmilega kostnaði sem af framkvæmd laganna mun leiða. Nauðsynlegt er að það verði gert ljósara áður en frumvarpið verður sett í endanlegan búning.

Lokaorð:

Sveitarstjórn Norður-Héraðs er hlynnt því að sett verði ný og skilvirk lög um landgræðslu. Jafnframt telur hún það gott að Landgræðslunni sé markaður skýr sess í framkvæmd landgræðslu á landinu og forystuhlutverk hennar áréttað enn frekar en er í dag. Getur sveitarstjórn tekið undir þau sjónarmið sem sett eru fram í athugasemdum við frumvarpið varðandi tilgang laganna. Hins vegar hættir frumvarpinu til nokkurrar ofstjórnar eins og að framan er rakið og refsigleði vegna brota er mikil. Þá er vert að athuga ákvæði stjórnarsýslulaga og stjórnarskrár þegar Landgræðslan er aðilinn sem mælir fyrir um hvað gera skuli, leggur e.t.v. til sérfræðipækkinguna við undirbúning, hefur eftirlit með því sem gert er og rannsakar málið, ákvarðar síðan refsingar og viðurlög og hefur að síðustu eignarnámsheimild. Kæruheimildir er að vísu að finna í lögunum og þá til landbúnaðarráðuneytis. Ljóst er að lagafrumvarp tengist öðrum lögum svo sem fram er tekið í athugasemdunum með lagafrumvarpinu og þar til viðbótar má nefna gæðastýringarmál í landbúnaði. Það atriði sem veldur sveitarfélögunum áhyggjum varðandi frumvarpið er þó kostnaðarþátturinn vegna lagaframkvæmdarinnar og hvernig sveitarfélagið á að afla tekna til þess að mæta þeim kostnaði. Nauðsynlegt er að frumvarpið geri skýra grein fyrir því hvernig þessi þáttur er hugsaður við gerð frumvarpsins.

Sveitarstjórn ítrekar vilja sinn til samstarfs um landgræðslumál en ítrekar sjónarmið sín varðandi kostnað sveitarfélagsins við framkvæmd laganna auk efasemda varðandi refsheimildir þeirra.

Norður-Héraði 10. apríl 2002.

F.h.sveitarstjórnar Norður –Héraðs

Arnór Benediktsson

Arnór Benediktsson

Guðgeir Ragnarsson

Guðgeir Ragnarsson

Jónas Þór Jóhannsson

Jónas Þór Jóhannsson

Bjarni G Björgvinsson hdl.

Bjarni G Björgvinsson hdl.