



ML í lögfræði

Beitarréttur

Lögfestar takmarkanir í þágu náttúruverndar

Júní 2020

Nafn nemanda: Lilja Sigríður Jónsdóttir

Kennitala: 090790 – 2509

Leiðbeinandi: Kristín Haraldsdóttir

Útdráttur

Beitarréttur: Lögfestar takmarkanir í þágu náttúruverndar

Ritgerð þessari er ætlað að skilgreina inntak beitarréttinda og hvernig löggjafinn hefur sett slíkum réttindum skorður í þágu náttúruverndar í því skyni að varpa ljósi á hvort núverandi framkvæmd nái fyllilega að tryggja þá verndarhagsmuni sem að er stefnt í lögum. Í upphafi ritgerðar verður leitast við að skýra inntak beitarréttar. Í því skyni verður fjallað um beitarrétt sem eignarréttindi og tengsl við atvinnufrelsi. Einnig verður fjallað um beitarrétt í tengslum við eignarréttarlega stöðu lands. Þá verður farið yfir afmörkun beitarréttar eins og hann birtist í lögum. Í ritgerðinni verður einnig fjallað um stjórnskipuleg skilyrði sem þurfa að vera uppfyllt svo setja megi eignarréttindum á borð við beitarrétt skorður. Sjónarmið um náttúru-, umhverfisvernd og sjálfbæra nýtingu hefur verið veitt aukið vægi í lagasetningu í seinni tíð. Í því sambandi hefur löggjafinn sett ýmsar skorður við ráðstöfun og hagnýtingu náttúruauðlinda á borð við gróður og jarðveg sem miðar að því að vernda umhverfi og náttúru landsins. Í meginefni ritgerðar verður fjallað um helstu lagalegu takmarkanir á beitarrétti sem settar hafa verið í þessu skyni. Niðurstaða ritgerðarinnar bendir til að núgildandi regluverk um takmarkanir á beitarrétti í þágu náttúruverndar veiti ekki nægjanlega tryggingu eða aðgang að virkum úrræðum vegna ágangs búfenaðar. Af þeim sökum megi telja að vafi ríki um að tilhögun og framkvæmd eftirlits sé viðeigandi og samræmd. Þá virðast ákveðnar brotalamir vera á virkum úrræðum.

Abstract

Grazing rights: Legislative restrictions for conservation

This thesis is intended to define the content of grazing rights in Iceland and the ways in which the legislature has restricted such rights in the interest of conservation in order to highlight whether the current implementation can fully guarantee the conservation interests that are envisaged by law. The first section clarifies the content of grazing rights. To that end, grazing rights will be discussed as property rights, followed by a discussion of their ties to freedom of employment and ownership of land. The thesis will further review the demarcation of grazing rights as it appears in Icelandic legislation as well as the constitutional requirements that need to be met in order for property rights such as grazing rights to be restricted. Recent legislation has emphasized conservation and sustainable use of natural resources, including restrictions on utilization of natural resources such as vegetation and soil, which are aimed at protecting the natural environment of the country. The main body of the thesis will discuss the main legal restrictions on grazing rights that have been introduced for this purpose. The thesis concludes that current legal restrictions on grazing rights aimed at conservation do not provide sufficient guarantees. This further casts doubt on the appropriateness and coordination of the implementation and supervision of the restrictions on grazing rights.

Efnisyfirlit

Útdráttur.....	ii
Abstract.....	iii
Efnisyfirlit.....	iv
Skrár.....	v
1. Inngangur	1
2. Inntak beitarréttar	2
2.1. Beitarréttur sem eignarréttindi	3
2.2. Beitarréttur sem atvinnuréttindi.....	7
2.3. Beitarréttur út frá eignarréttarlegri stöðu lands	7
2.4. Afmörkun beitarréttar í lögum	11
2.4.1. Lög um afréttarmálefni, fjallskil o.fl.	11
2.4.2. Búfjárhaldslög	14
3. Vernd eignarréttinda og skilyrði takmarkanna.....	17
3.1. Náttúruvernd og almannahagsmunir	20
3.1.1. Gróður- og jarðvegsvernd	23
4. Lögfestar takmarkanir beitarréttinda í þágu náttúruverndar.....	25
4.1. Lög um landgræðslu	26
4.1.1. Lög um landgræðslu nr. 155/2018	29
4.1.1.1. Markmið landgræðslulaga	30
4.1.1.2. Stjórn landgræðslumála og áætlanir	31
4.1.1.3. Sjálfbær landnýting	32
4.1.1.4. Samningar, afhending og sala landgræðslusvæða	35
4.1.1.5. Þvingunarúrræði og eignarnám	35
4.2. Lög um afréttamálefni, fjallskil o.fl.	37
4.2.1. Ítala	38
4.2.2. Ítala í framkvæmd	39
4.2.3. Núgildandi ákvæði um ítölu	44
4.3. Lög um náttúruvernd.....	47
4.3.1. Lög um náttúruvernd nr. 60/2013	48
4.3.2. Takmarkanir á beitarrétti í auglýsingum friðlýsinga	54
4.3.3. Þjóðgarðar	58
4.4. Lög um skóga og skógrækt	62
5. Samantekt og niðurstöður	64
6. Lokaorð.....	72
Heimildaskrá	74

Skrár

Lagaskrá

Grágás

Jónsbók

Lög um landamerki nr. 41/1919

Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands nr. 33/1944

Lög um lausn ítaka af jörðum nr. 113/1952

Lög um kirkjuítök og sölur þeirra nr. 13/1956

Lög um Stjórnarráð Íslands nr. 73/1969

Lög um afréttarmálefni, fjallskil o.fl. nr. 6/1986

Lög um framkvæmd eignarnáms nr. 11/1973

Stjórnsýslulög nr. 37/1993

Búvörulög nr. 99/1993

Lög um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta nr. 58/1998

Girðingarlög nr. 135/2001

Lög um þjóðgarðinn á Þingvöllum nr. 47/2004

Áabúðarlög nr. 80/2004

Jarðalög nr. 81/2004

Lög um Vatnajökulsþjóðgarð nr. 60/2007

Skipulagslög nr. 123/2010

Lög um búfjárhald nr. 38/2013

Lög um náttúruvernd nr. 60/2013

Lög um landgræðslu nr. 155/2018

Lög um skóga og skógrækt nr. 33/2019

Brottfallin lög

Lög um landamerki nr. 5/1882

Lög um hindrun sandfoks og sandgræðslu nr. 6/1895

Lög um skógrækt og varnir gegn uppblæstri lands nr. 54/1907

Lög um sandgræðslu nr. 20/1914

Lög um sandgræðslu nr. 45/1923

Lög um friðun þingvalla nr. 59/1928

Lög um sandgræðslu og heftingu sandfoks nr. 18/1941

Lög um ítölu nr. 85/1943
Lög um náttúruvernd nr. 48/1956
Lög um ítölu nr. 39/1959
Lög um landgræðslu nr. 17/1965
Lög um afréttarmálefni, fjallskil o.fl. nr. 42/1969
Lög um náttúruvernd nr. 47/1971
Lög um náttúruvernd nr. 93/1996
Lög um náttúruvernd nr. 44/1999
Lög um búfjárhald nr. 103/2002

Breytingarlög

Lög nr. 43/1976 um breytingar á lögum um afréttarmálefni, fjallskil o.fl. nr. 42/1969
Lög nr. 33/1985 um breytingu á lögum um afréttarmálefni, fjallskil o.fl. nr. 42/1969

Reglugerðir

Reglugerð um gæðastýrða sauðfjárframleiðslu nr. 511/2018
Reglugerð um Vatnajökulsþjóðgarð nr. 300/2020
Reglugerð um Stjórnarráð Íslands nr. 3/2004
Reglugerð um þjóðgarðinn Snæfellsjökul nr. 586/2001
Reglugerð um Vatnajökulsþjóðgarð nr. 608/2008 (brottfallin)

Lögskýringargögn

Alþt. 1891, A-deild, 231
Alþt. 1895, A-deild, 78
Alþt. 1914, A-deild, 103
Alþt. 1923, A-deild, 330
Alþt. 1929, A-deild, 646
Alþt. 1941, A-deild, 231
Alþt. 1955-56, A-deild, 840
Alþt. 1968-69, A-deild, 291
Alþt. 1969-70, A-deild, 1988
Alþt. 1994-95, A-deild, 5053
Alþt. 1976-1977, A-deild, þskj. 306 – 145. mál
Alþt. 1986-1987, A-deild, þskj. 763 – 289. mál

Alþt. 1997-1998, A-deild, þskj. 598 – 367. mál
Alþt. 1998-1999, A-deild, þskj. 848 – 528. mál
Alþt. 2001-2002, A-deild, þskj. 1448 – 555. mál
Alþt. 2003-2004, A-deild, þskj. 1326 – 868. mál
Alþt. 2006-2007, A-deild, þskj. 439 – 359. mál
Alþt. 2012-2013, A-deild, þskj. 537 – 429. mál
Alþt. 2018-2019, A-deild, þskj. 246 – 231. mál
Alþt. 2018-2019, A-deild, þskj. 247 – 323. mál

Norsk lög

LOV-1814-05-17 Kongeriket Norges grunnlov

Finnsk lög

Suomen perustuslaki 731/1999

Stjórnvaldsfyrirmæli

Auglýng um fólkvanginn Bringur í Mosfellsdal nr. 528/2014
Auglýsing um fólkvang á Spákonufellshöfða nr. 444/1980
Auglýsing um fólkvang í Bláfjöllum nr. 173/1985
Auglýsing um fólkvang í Böggvisstaðafjalli, Dalvíkurbyggð nr. 265/2011
Auglýsing um fólkvang í Einkunnum, Borgarbyggð nr. 480/2006
Auglýsing um fólkvang í Hrótey í Blöndu, Austur-Húnavatnssýslu nr. 521/1975
Auglýsing um fólkvang í Óslandi, Sveitarfélaginu Hornafirði nr. 264/2011
Auglýsing um fólkvang Neskaupstaðar nr. 333/1972
Auglýsing um fólkvang og friðland á Hólmanesi nr. 393/1973
Auglýsing um fólkvang við Álfaborg í Borgarfirði eystra, Norður-Múlasýslu nr. 71/1976
Auglýsing um friðland á Hornströndum nr. 332/1985
Auglýsing um friðland á Ingólfshöfða nr. 388/1978
Auglýsing um friðland á ströndinni við Stapa og Hellna nr. 284/1988
Auglýsing um friðland að Fjallabaki nr. 354/1979
Auglýsing um friðland í Búðahrauni, Snæfellsnessýslu nr. 357/1979
Auglýsing um friðland í Guðlaugstungum nr. 1150/2005
Auglýsing um friðland í Herdísarvík nr. 121/1988
Auglýsing um friðland í Húsafellsskógi nr. 606/2001

Auglýsing um friðland í Svarfaðardal nr. 443/1980
Auglýsing um friðland í Þjórsárverum nr. 870/2017
Auglýsing um friðland í Vatnsfirði nr. 96/1975
Auglýsing um friðland í Vatnshornsskógi í Skorradal nr. 164/2009
Auglýsing um friðland við Blautós og Innstavogsnes í Akraneskaupstað nr. 166/1999
Auglýsing um friðlandið Akurey í Kollafirði nr. 470/2019
Auglýsing um friðlýsingu á Lónsöræfum (Stafafellsfjöllum) Austur-Skaftafellssýslu nr. 31/1977
Auglýsing um friðlýsingu Dettifoss, Selfoss og Hafragilsfoss og nágrenni í Öxarfjarðarhreppi nr. 457/1996
Auglýsing um friðlýsingu Dvarghamar á Síðu nr. 446/1987
Auglýsing um friðlýsingu Eldborgar í Hnappadal nr. 309/1974
Auglýsing um friðlýsingu fólkvangsins að Hrauni í Öxnadal nr. 534/2007
Auglýsing um friðlýsingu Geitlands í Borgarfirði nr. 283/1988
Auglýsing um friðlýsingu gervigíga í Álftaveri nr. 105/1975
Auglýsing um friðlýsingu Grunnafjarðar nr. 548/1994
Auglýsing um friðlýsingu Hríseyjar í Reykhólahreppi, Austur-Barðastrandarsýslu nr. 425/1977
Auglýsing um friðlýsingu Krossanesborga á Akureyri sem fólkvangs nr. 162/2005
Auglýsing um friðlýsingu Oddaflóða nr. 634/1994
Auglýsing um friðlýsingu Pollengis og Tungueyjar nr. 457/1994
Auglýsing um friðlýsingu Salthöfða og Salthöfðamýra, Hofshreppi, Austur-Skaftafellssýslu nr. 249/1977
Auglýsing um friðlýsingu svæðis í Þjórsárdal nr. 110/2020
Auglýsing um friðlýsingu Viðeyjar í Þjórsá nr. 850/2011
Auglýsing um náttúruvætti Bárðalaug nr. 445/1980
Auglýsing um náttúruvætti Dynjanda í Arnarfirði nr. 348/1986
Auglýsing um náttúruvætti í Grábrókargígum nr. 216/1975
Auglýsing um náttúruvætti í Skútustaðagígum nr. 399/1973
Auglýsing um náttúruvætti Í Surtarbrandsgili nr. 103/1975
Auglýsing um náttúruvættið Dimmuborgir í Skútustaðahreppi 1262/2011
Auglýsing um náttúruvættið Hverfjall (Hverfell) í Skútustaðahreppi nr. 1261/2011
Auglýsing um náttúruvættið Seljahjallagil, Bláhvamm, Þrengslaborgir og nágrenni í Skútustaðahreppi nr. 296/2012
Auglýsing um stofnun fólkvangs við Ástjörn og Ásfjall nr. 658/1996

Samþykkt um takmörkun búfjárhalds og bann við lausagöngu búfjár í Reykjavík nr. 426/2003

Samráðsgátt

Drög að stjórnarskrárákvæði um umhverfisvernd nr. S-129/2019.

Drög að stjórnarskrárákvæði um auðlindir náttúru Íslands nr. S-128/2019

Dómaskrá, álit umboðsmanns Alþingis, úrskurðir

Hæstaréttardómar

Hrd. 25. febrúar 1955 í máli nr. 103/1953

Hrd. 28. desember 1981 í máli nr. 199/1978

Hrd. 3. desember 1998 í máli nr. 145/1998

Hrd. 6. apríl 2000 í máli nr. 12/2000

Hrd. 3. apríl 2003 í máli nr. 449/2002

Álit umboðsmanns Alþingis

Álit umboðsmanns Alþingis 12. desember 2000 í máli nr. 2638/1999

Úrskurðir

Úrskurður ítölunefndar um ítölu í Laxnes 8. september 1999

Úrskurður ítölunefndar um ítölu fyrir afréttarlandið Almenna í Rangárþingi eystra 7. mars 2013

Úrskurður yfirítölunefndar um ítölu í afréttinn Almenna í Rangárþingi eystra 1. apríl 2015

Töfluskrá

Tafla 1: Takmarkanir á beitarrétti í auglýsingum friðlýsingar á Austurlandi

Tafla 2: Takmarkanir á beitarrétti í auglýsingum friðlýsingar á Norðurlandi eystra

Tafla 3: Takmarkanir á beitarrétti í auglýsingum friðlýsingar á Norðurlandi Vestra

Tafla 4: Takmarkanir á beitarrétti í auglýsingum friðlýsingar á Suðurlandi

Tafla 5: Takmarkanir á beitarrétti í auglýsingum friðlýsingar á Vestfjörðum

Tafla 6: Takmarkanir á beitarrétti í auglýsingum friðlýsingar á Vesturlandi

1. Inngangur

Sagt er um landtöku Hrafna-Flóka og Þórólfs Þorsteinssonar á Vestfjörðum að við þeim hafi blasað skógivaxin og gróin hlíð. Hafi Hrafna-Flóki stungið spjóti sínu í tyftir á all nokkrum stöðum og hafi spjótið numið við berg. „Fagurt land og feitt“ sagði Þórólfur. „Magurt land og beinabert“ svaraði Hrafna-Flóki þá, „og mun brátt upp koma það sem undir er“.¹

Því miður hefur spádómur Hrafna-Flóka að mörgu leyti ræst. Ísland verður seint talið hið skógi vaxna og grasi gróna eyland sem blasti við þeim norrænu landsnámsmönnum sem hingað komu í lok níundu aldar. Landgæðum á Íslandi hefur hrakað umtalsvert síðan þá með neikvæðum afleiðingum fyrir náttúru landsins. Ástæður gróður- og jarðvegseyðingar hér á landi má fyrst og fremst rekja til langvarandi ósjálfbærrar landnýtingar í tengslum við búfjárbætur, ásamt mannlegum athöfnum og harðneskjulegum veðurfarsskilyrðum.² Í dag eru 125 ár síðan að fyrstu lög um heftingu sandfoks og landgræðslu voru samþykkt á Alþingi en segja má að með þeirri löggjöf hafi verið tekin fyrstu skref til að taka á þeirri umfangsmiklu gróðureyðingu sem sett hafði mark sitt á landið. Órjúfanlegur þáttur þeirra aðgerða var að takmarka beit á þeim svæðum sem græða átti upp. Upp frá því hefur verið til staðar löggjöf hér á landi sem ætlað er að stuðla að uppgræðslu og endurheimt landgæða og síðar náttúruvernd, þar með talið gróður- og jarðvegsvernd. Í íslenskum lagabálkum hefur mátt finna takmarkanir á búfjárbætur í því skyni. Hins vegar hafa mörg þeirra lagaákvæða sem ætlað er að sporna gegn ofbeit og landniðslu reynst haldlítill í raun.³ Miður gott ástand á mörgum afréttum Íslands ekki síst á gosbeltinu⁴ ber þess vitni. Gróður landsins og jarðvegur er auðlind og verndun þeirra er mikilvægur þáttur í því að auðga landið fyrir komandi kynslóðir. Endurheimt raskaðra vistkerfa og stöðvun gróður- og jarðvegseyðingar eru jafnframt mikilvægir þættir í baráttunni við loftlagsbreytingar.⁵

Ritgerð þessari er ætlað að skilgreina inntak beitarréttinda og hvernig löggjafinn hefur sett slíkum réttindum skorður í þágu náttúruverndar í því skyni að varpa ljósi á það hvort að núverandi framkvæmd nái fyllilega að tryggja þá verndarhagsmuni sem að er stefnt í lögum.

Í upphafi ritgerðar verður leitast við að skýra inntak beitarréttar. Í því skyni verður fjallað um beitarrétt sem eignarréttindi og tengsl við atvinnufrelsi. Þá verður fjallað um

¹ Andrés Arnalds, „Landgæði á Íslandi fyrr og nú“ í Andrés Arnalds (ritstj.), *Græðum Ísland: Landgræðslan 1907-1987* (Landgræðsla ríkisins 1988) 13.

² Sigurður Greipsson, „Catastrophic soil erosion in Iceland: Impact of long-term climate change, compounded natural disturbances and human driven land-use changes“ (2012) *Catena* 98, 41.

³ Alþt. 2018-2019, A-deild, þskj. 247 – 323. mál, almennar athugasemdir, 2. kafli.

⁴ Ólafur Arnalds o.fl., *Jarðvegsrof á Íslandi* (Landgræðsla ríkisins 1997) 130-131.

⁵ Dr. Hafdís Hanna Ægisdóttir, „Land og loftlagsbreytingar“ (RÚV 16. nóvember 2017) <<https://www.ruv.is/frett/land-og-loftlagsbreytingar>> skoðað 1. júní 2020.

beitarrétt í tengslum við eignarréttarlega stöðu lands. Farið verður stuttlega yfir afmörkun beitarréttar samkvæmt lögum um afréttarmálefni, fjallskil o.fl. nr. 6/1986⁶ og lögum um búfjárhald nr. 38/2013.⁷ Þá hefur ritgerðin að geyma umfjöllun um stjórnskipuleg skilyrði sem þurfa að vera uppfyllt í því skyni að setja slíkum eignarréttindum skorður. Hefur sjónarmiðum um náttúru-, umhverfisvernd og sjálfbæra nýtingu verið veitt aukið vægi í lagasetningu í seinni tíð en það má kannski segja að umhverfisvernd og náttúruvernd séu tvær hliðar á sama peningi.⁸ Í ritgerð þessari verður ekki fjallað sérstaklega um innbyrðis mörk framangreindra verndarhagsmuna, verður látið nægja að telja að slíkir verndarhagsmunir rúmist innan náttúruverndar í víðtækri merkingu.

Til að fjalla um lögbundnar takmarkanir á beitarrétti með tilliti til náttúruverndar verður ekki hjá því komist að fjalla stuttlega um þá verndarhagsmuni sem lögnum er ætlað að tryggja. Í meginefni ritgerðar verður fjallað ítarlega um helstu lagalegu takmarkanir á beitarréttindum sem settar hafa verið í þessu skyni meðal annars í lögum um landgræðslu nr. 155/2018,⁹ lögum um náttúruvernd nr. 60/2013,¹⁰ lögum um afréttarmálefni, fjallskil o.fl. nr. 6/1986¹¹ og lögum um skóga og skógrækt nr. 33/2019.¹²

Annars konar takmarkanir á beitarrétti sem lúta að vernd einkaréttarlegra hagsmuna á borð við eignarrétt annarra, falla hins vegar utan við efnistöð ritgerðarinnar. Í lok ritgerðar má finna samantekt þar sem dregnar verða ályktanir um það hvort núverandi framkvæmd nái fyllilega að tryggja þá verndarhagsmuni sem að er stefnt í lögum.

2. Inntak beitarréttar

Réttur manna til að beita búfé á jarðir sínar og önnur landsvæði hefur verið lögfestur hér á landi allt frá þjóðveldisöld. Slík lagaákvæði er að finna í landbrigðisþætti Grágásar¹³ og í búnaðarbálkum Jónsbókar.¹⁴

Þegar rætt er um beitarréttindi í samhengi eignarréttar hefur einkum verið litið til skýringa á inntaki óbeinna eignarréttinda, svo sem afnotaréttar eða ítaka,¹⁵ í tiltekinni fasteign

⁶ Hér eftir iðulega nefnd fjallskilalög.

⁷ Hér eftir iðulega nefnd búfjárhaldslög.

⁸ Gunnar G. Scram, *Umhverfissréttur: Verndun náttúru Íslands* (Háskólaútgáfan. Landvernd 1995) 149.

⁹ Hér eftir iðulega nefnd landgræðslulög.

¹⁰ Hér eftir iðulega nefnd náttúruverndarlög.

¹¹ Hér eftir iðulega nefnd fjallskilalög.

¹² Hér eftir iðulega nefnd skógræktarlög.

¹³ Gunnar Karlsson o.fl. (ritstj.), *Grágás: Lagasafn íslenska þjóðveldisins* (2. útg., Mál og menning 2001) 285–367.

¹⁴ Már Jónsson (ritstj.), *Jónsbók: Lögbók Íslendinga* (Háskólaútgáfan 2004) 151–198.

¹⁵ Gaukur Jörundsson, *Eignaréttur I-II, I* (Bóksala stúdenta 1982-1983) 6; Ólafur Lárusson, *Eignaréttur I* (Hlaðbúð 1950) 13

sem háð er beinum eignarrétti annars aðila. Þá hefur hugtakið beitarréttur einnig verið notað til að afmarka afnotaréttindi í tilteknum afréttum í tengslum við eignarréttarlega stöðu lands. Í beitarrétti geta einnig falist ákveðnar lögbundnar skyldur á borð við fjallskil samkvæmt fjallskilalögum. Hugtakið beitarréttur getur þó verið notað í víðtækari merkingu þannig að það nái einnig til beitar á eigin fasteign. Þá hefur hugtakið „upprekstur“ verið notað til að lýsa beitarrétti.¹⁶

Fyrir efnistöð þessarar ritgerðar verður hin víðtækari merking lögð til grundvallar. Má því segja að hugtakið beitarréttur sé réttur búfjáreiganda til að beita búfé í eigin eignarlandi, eða eftir atvikum í eignarlandi annarra, eða í þjóðlendum, innan þeirra marka sem þeim eru sett í lögum hverju sinni. Í eftirfarandi umfjöllun verður leitast við að varpa nánara ljósi á inntak beitarréttar á Íslandi. Rétt er að taka fram að þegar vísað er til búfjárbeitar í ritgerð þessari er fyrst og fremst um að ræða sauðfjárbeit en eftir atvikum beit hrossa og nautgripa.

2.1. Beitarréttur sem eignarréttindi

Eignarréttur er almennt skilgreindur neikvætt þannig að hann feli í sér einkarétt ákveðins aðila, það er eigandans, til að ráða yfir tilteknu verðmæti, innan þeirra marka sem þeim rétti eru sett í lögum og af takmörkuðum eignarréttindum annarra aðila, sem stofnast hafa yfir verðmætinu.¹⁷ Í því felst að eigandinn fer með allar þær heimildir sem felast í eignarrétti nema annað leiði af framangreindum takmörkunum.¹⁸ Segja má að þetta sé inntak hins beina eignarréttar.¹⁹ Í beinum eignarrétti felst heimild til að ráða yfir og ráðstafa eign með þeim takmörkunum einum sem lög og eignarréttindi annarra kunna að setja. Með nokkurri einföldun má segja að handhafi hins beina eignarréttar sé hinn raunverulegi eigandi eignar.²⁰

Eigandi hefur hagnýtingarrétt og ráðstöfunarrétt yfir eign sinni, í heild eða hluta, nema annað leiði af lögum eða réttindum annarra.²¹ Eigandi hefur einnig rétt til að nota eign sína sem grundvöll lánstraust, rétt til að láta hana ganga erfðum og rétt til að leita verndar handhafa opinbers valds til verndar eigninni.²² Eignarréttur eigandans yfir eign sinni er þannig lögvarinn. Í rétti til að hagnýta eign svo sem til beitar getur einnig falist réttur til að takmarka hagnýtingu

¹⁶ Mördur Árnason (ritstj.), „upprekstur“, *Íslensk orðabók Menningarsjóðs* (Forlagið 2007) <snara.is> skoðað 20. október 2019.

¹⁷ Gaukur Jörundsson, *Eignarréttur I-II, I* (Bóksala stúdenta 1982-1983) 4; Þorgeir Örlygsson, *Kaflar úr eignarétti I* (Reykjavík 1998) 11.

¹⁸ Karl Axelsson, Víðir Smári Petersen og Þorgeir Örlygsson, *Eignarréttur I: Almennur hluti* (Fons Juris 2020) 108.

¹⁹ Sama heimild 145.

²⁰ Sama heimild.

²¹ Sama heimild.

²² Þorgeir Örlygsson, *Kaflar úr eignarétti I* (Reykjavík 1998) 15.

annarra, til dæmis með því að takmarka eða eftir atvikum banna búfjárbætur á eigin landi. Dæmi um slíka heimild má finna í 8. gr. búfjárhaldslaga.

Andlag eignarréttar er sú eign sem eignarréttindin vernda. Hugtakið eign á fyrst og fremst við um réttarstöðu sem fá ákveðnum aðila einkaforræði eða einkaumráð tiltekens verðmætis.²³ Til glöggvunar má nefna áþreifanlega hluti á borð við fasteignir. Undir hugtaksskilgreininguna falla þó einnig hvers kyns önnur verðmæti sem talin verða til eigna, svo sem veðréttindi, afnotaréttindi og höfundaréttindi.²⁴ Eign getur samkvæmt þessu því bæði verið hlutbundin og óhlutbundin. Sá aðili sem á rétt yfir eign telst eigandi hennar og fer með eignarhald yfir henni.

Beitarréttindi eru réttindi sem bundin eru við fasteign og eru því sem slík hlutbundin réttindi. Hugtakið fasteign hefur jafnan verið skilgreint á þann veg að hún sé „ákveðið afmarkað land ásamt eðlilegum hlutum landsins, lífrænum og ólífrænum, og þeim mannvirkjum, sem varanlega eru við landið skeytt“.²⁵ Með lífrænum hlutum er átt við þann gróður sem vex á landinu en með ólífrænum hlutum er til dæmis átt við sand, grjót og málma í jörðu.²⁶ Það hefur tíðkast að telja einstaka þætti eignarréttar yfir fasteignum til sérstakra réttinda. Má þar til dæmis nefna beitarréttindi, vatnsréttindi og veiðiréttindi. Ráðstöfun og nýting þeirra réttinda telst til ráðstöfunarréttar eiganda fasteignarinnar svo fremur sem þau hafi ekki verið skilin frá fasteigninni og fengin öðrum aðila.²⁷ Þegar slíkt hefur verið gert er um að ræða hlutdeild aðila í víðtækari rétti fasteignareigandans. Er þá um óbein eignarréttindi að ræða.

Beitarréttindi geta því talist til óbeinna eignarréttinda. Almennt er hægt er að lýsa óbeinum eignarréttindum á þann veg að þau feli í sér hlutdeild í víðtækari rétt handhafa hins beina eignarréttar. Afnotaréttur og ítaksréttur eru dæmi um flokka óbeinna eignarréttinda.²⁸ Einnig hafa verið færð rök fyrir því að flokka megi afréttareign með formlegum hætti sem óbein eignarréttindi.²⁹ Segja má að handhafi hins óbeina eignarréttar fari með hluta af lögvörðu einkaforræði eiganda hinna beinu eignarréttinda og takmarkar þannig að hluta til forræði hans á eigninni. Hið lögbundna einkaforræði eiganda óbeinna eignarréttinda verða ekki takmörkuð

²³ Gaukur Jörundsson, *Um eignarnám* (Bókarútgáfa Menningarsjóðs 1969) 53.

²⁴ Eyvindur G. Gunnarsson, „Eignaréttur“ í Róbert R. Spánó (ritstj.), *Um lög og rétt: Helstu greinar íslenskrar lögfræði* (Bókaútgáfan Codex 2009) 374.

²⁵ Gaukur Jörundsson *Eignaréttur I-II, I* (Bóksala stúdenta 1982-1983) 30; Þorgeir Örlygsson, *Kaflar úr eignarétti I* (Reykjavík 1998) 59.

²⁶ Viðar Már Matthíasson, „Fasteignarhugtakið“ (Fasteignamat ríkisins 2003) 22.

²⁷ Sama heimild 59.

²⁸ Karl Axelsson, Víðir Smári Petersen og Þorgeir Örlygsson, *Eignaréttur I: Almennur hluti* (Fons Juris 2020) 167.

²⁹ Sama heimild 167.

nema lög eða samningar kveði á um slíkt.³⁰ Beitarréttindi aðila í landi í eigu annars aðila eru gott dæmi um slíkan rétt. Er þá almennt um tvo aðila að ræða. Annars vegar eiganda landsvæðis sem er þá handhafi hins beina eignarréttar, og hins vegar búfjáreiganda sem fær að beita fé sínu á afmörkuðum hluta landsvæðisins og er þannig rétthafi sem nýtur afmarkaðar heimildar yfir landsvæðinu.³¹ Stundum hefur verið talað um slík réttindi sem ítaksrétt, en það er þó ekki algilt.

Í íslenskum rétti hafa ítök verið skilgreind sem réttindi sem veita rétthafa tiltekin þröng umráð eða takmörkuð not fasteignar sem er í eigu og umráðum annars, eða annarra aðila.³² Ítök og ítaksréttindi eiga sér langa sögu á Íslandi³³ og skiptu verulegu máli hér á öldum áður fyrir afkomu landsmanna og stuðluðu meðal annars að jafnari dreifingu landgæða. Þannig gátu eigendur jarða sem ekki áttu tiltekin hlunnindi eða gátu ekki nýtt þau vegna staðháttar, svo sem upprekstrarland fyrir búfénað eða skóglendi, aflað sé ítaka í öðru landi.³⁴ Í gegnum aldirnar gengu mörg ítök úr sér svo sem vegna ósjálfbærar landnýtingar í formi ofbeitar sem og óblíðra veðurfarsskilyrða en einnig breyttra búskaparháttar.³⁵ Dregið hefur verulega úr stofnun ítaka hér á landi og víðast hvar í löggjöf má finna skorður við stofnun ítaksréttinda. Dæmi um það má sjá í ýmsum ákvæðum veiðilöggjafar³⁶ og lögum um lausn ítaka af jörðum nr. 113/1952 og lög um kirkjuítök og sölur þeirra nr. 13/1956. Helgast það af sjónarmiðum um að eðlilegt sé að hlunnindi og stök fasteignaréttindi séu ekki seld án tengsla við fasteignina sem réttindunum er ætlað að fylgja.³⁷ Þrátt fyrir þetta eru þó enn í gildi ítök á tilteknum fasteignum hér á landi.³⁸

Beitarréttindi geta einnig tengst afnotarétti af jörð til búrekstrar með réttindi og skyldum samkvæmt ábúðarlögum nr. 80/2004.³⁹ Það getur verið vandkvæðum bundið að draga mörk á milli afnotaréttar og ítaksréttinda. Ræðst það oft en ekki af mati á því hversu víðtæk umráð og afnot eru. Afnotaréttindi eru iðulega umfangsmeiri auk þess að vera almennt tímabundin réttindi sem gagnjald er innt af hendi fyrir, það er leigugjald. Ítaksréttindi eru hins vegar

³⁰ Hafsteinn Dan Kristjánsson, „Grundvöllur og einkenni eignarréttinda í íslenskum rétti“ í Hans Gammeltoft-Hansen (ritstj.) *Afmælisrit. Tryggvi Gunnarsson sextugur* (Bókaútgáfan Codex 2015) 213.

³¹ Karl Axelsson, Víðir Smári Petersen og Þorgeir Örlygsson, *Eignaréttur I: Almennur hluti* (Fons Juris 2020) 167.

³² Gaukur Jörundsson, *Eignaréttur I-II, I* (Bóksala stúdenta 1982-1983) 6; Ólafur Lárusson, *Eignaréttur I* (Hlaðbúð 1950) 13.

³³ Karl Axelsson, Víðir Smári Petersen og Þorgeir Örlygsson, *Eignaréttur I: Almennur hluti* (Fons Juris 2020) 187.

³⁴ Óbyggðanefnd, „Almennar niðurstöður Óbyggðanefndar með viðaukum – Svæði 1-9B“ (Óbyggðanefnd 21. febrúar 2020) 39

³⁵ Sama heimild 39.

³⁶ Þorgeir Örlygsson, *Kaflar úr eignarétti I* (Reykjavík 1998) 25-26.

³⁷ Karl Axelsson, Víðir Smári Petersen og Þorgeir Örlygsson, *Eignaréttur I: Almennur hluti* (Fons Juris 2020) 193.

³⁸ Óbyggðanefnd, „Almennar niðurstöður Óbyggðanefndar með viðaukum – Svæði 1-9B“ (Óbyggðanefnd 21. febrúar 2020) 40.

³⁹ Karl Axelsson, Víðir Smári Petersen og Þorgeir Örlygsson, *Eignaréttur I: Almennur hluti* (Fons Juris 2020) 181.

yfirleitt varanleg réttindi og handhafi þeirra almennt ekki sviptur réttindunum nema með eignarnámi eða lögum og leigugjald eða gagngjald er yfirleitt ekki innt af hendi fyrir slík réttindi.⁴⁰

Afréttareign eru annað dæmi um óbein eignarréttindi sem tengjast beitaréttindum. Hafa þau í gegnum tíðina verið talin nokkuð frábrugðin hefðbundnum óbeinum eignarréttindum að því leyti að réttindin stofnuðust ekki fyrir milligöngu handhafa þess sem á beinan eignarrétt að fasteign. Afréttir voru enda sjaldnast háðir einkaeignarrétti hér áður fyrr en eru nú flestir taldir vera innan þjóðlendna⁴¹ eins og nánar verður fjallað um síðar í ritgerð þessari. Í afréttareign felst fyrst og fremst réttur til að beita fé á afréttinn en einnig réttur til veiði í vötnum afréttar.⁴²

Beitaréttindi geta einnig talist til sérstakrar sameignar en það er þegar fleiri en einn aðili eru réttthafar eignarréttinda að sömu verðmætum.⁴³ Í því felst að þær heimildir sem fylgja eignarrétti skiptast á hendur sameiganda þannig að hver og einn nýtur allra þeirra heimilda sem um getur yfir eigninni í heild, en þó með þeim takmörkunum sem gera verður vegna hagsmuna annarra sameiganda.⁴⁴ Af þessu leiðir að fleiri en einn beitaréttarhafi getur átt fasteign sem nýtt er sem sameiginlegt beitiland fyrir búfé í sérstakri sameign með öðrum aðilum. Ættu sameigendurnir í því tilviki beinan eignarrétt af fasteigninni í sérstakri sameign. Hver sameigandi væri þá meðeigandi að allri eigninni og enginn þeirra ætti út af fyrir sig afmarkaðan hluta hennar. Óbein eða takmörkuð eignarréttindi geta einnig verið í sérstakri sameign.⁴⁵ Aðilar geta því átt beitaréttindi í sérstakri sameign í þjóðlendu eða eftir atvikum eignarlandi, án þess þó að njóta beins eignarréttar til fasteignarinnar. Kjarni sérstakrar sameignar er sá að hver aðili nýtur réttar yfir verðmætinu í heild. Það væri því ekki um sérstaka sameign að ræða ef einn ætti beinan eignarrétt að verðmætinu og annar óbein eignarréttindi að sama verðmæti.⁴⁶

Að framangreindu virtu má slá því föstu að beitaréttindi geti talist til beinna eða óbeinna eignarréttinda, ýmist í sérstakri sameign eða ekki. Nánari afmörkun þess veltur á eignarráðum yfir þeirri fasteign sem beitaréttur nær til.

⁴⁰ Karl Axelsson, Víðir Smári Petersen og Þorgeir Örlygsson, *Eignaréttur I: Almennur hluti* (Fons Juris 2020) 196.

⁴¹ Sama heimild 181.

⁴² Sama heimild 197.

⁴³ Sama heimild 292.

⁴⁴ Sama heimild 293.

⁴⁵ Sama heimild.

⁴⁶ Sama heimild 301.

2.2. Beitarréttur sem atvinnuréttindi

Atvinnufrelsi manna er verndað í stjórnarskrá Lýðveldisins Íslands nr. 33/1944,⁴⁷ nánar tiltekið í 75. gr. stjórnarskrárinnar. Kjarni ákvæðisins er frelsi manna til að velja sér þá atvinnu sem þeir kjósa. Í ákvæðinu felast einnig skyldur stjórnvalda til að stuðla að rétti manna til að tryggja ákveðin kaup, kjör og önnur atvinnuskilyrði, þar á meðal vernd gegna atvinnuleysi.⁴⁸ Beitarréttur er hluti búrekstrar. Þannig tengjast þau réttindi frelsi manna til að stunda þá atvinnu sem þeir kjósa. Beitarréttur getur því talist til atvinnuréttinda. Atvinnuhugtakið er að jafnaði skilgreint rúmt og á þannig við um starf, sem einstaklingur kys að hafa af lífsviðurværi óháð því hvort hann teljist launþegi eða stundi sjálfstæðan atvinnurekstur.⁴⁹ Beitarréttindi eru hluti af búrekstri sem telst til atvinnuvals en búrekstur getur einnig verið stundaður í eigin þágu eða sem áhugamál.⁵⁰

Beitarréttur sem hluti búrekstrar tengist þannig frelsi manna til að stunda þá atvinnu sem þeir kjósa, með öllum þeim réttindum, skyldum og takmörkunnum sem af þeirri atvinnu hljótask. Því væri hægt að útvíkka hugtakið beitarréttur eins og því var lýst að framan, þannig að um sé að ræða rétt búfjáreiganda til að beita búfé í eigin landi, eða eftir atvikum í eignarlandi annarra, eða í þjóðlendum, í atvinnuskyni eða í eigin þágu, innan þeirra marka sem þeim eru sett í lögum hverju sinni.

2.3. Beitarréttur út frá eignarréttarlegri stöðu lands

Líkt og vikið hefur verið að teljast beitarréttindi til réttinda tengdum fasteignum en eignarhald fasteigna getur tekið mið af eignarréttarlegri stöðu lands. Flokkun lands getur þannig haft bein áhrif á beitarréttindi. Að sama skapi geta fyrirliggjandi beitarréttindi einnig gengt lykilhlutverki við flokkun lands.

Flokkun lands á grundvelli eignarhalds hefur verið með ýmsu móti hér á landi og hafa fræðimenn ekki verið fyllilega samstíga um þá flokkun og hugtakanotkun. Þannig hafa sumir fræðimenn flokkað land í eignarlönd, afrétti, almenninga og eigendalaus landsvæði.⁵¹ Aðrir

⁴⁷ Hér eftir iðulega nefnd stjórnarskrá.

⁴⁸ Björg Thorarensen, *Stjórnskipunarréttur: Mannréttindi* (Bókaútgáfan Codex 219) 539.

⁴⁹ Sama heimild 542-543.

⁵⁰ Bændasamtök Íslands, „Aðild“ <<http://www.bondi.is/um-bi/adild/>> skoðað 21. október 2019.

⁵¹ Gaukur Jörundsson *Eignaréttur I-II, I* (Bóksala stúdenta 1982-1983) 131-133; Þorgeir Örlygsson, „Um eignarhald á landi og náttúruauðlindum“ í Katrín Jónasdóttir (ritstj.) *Afmælisrit: Gaukur Jörundsson sextugur* (Bókaútgáfa Orators 1994) 551.

hafa flokkað land í jarðir, afrétti og almenninga⁵² sem er í samræmi við þá fornu skiptingu lands sem kemur fram í Grágás⁵³ og Jónsbók.⁵⁴

Lög um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta nr. 58/1998⁵⁵ öðluðust lagagildi hér á landi í júlí 1998. Lögin eru byggð á athugunum nefndar sem skipuð var af þáverandi ríkisstjórn til að huga að því með hvaða hætti væri rétt að standa að lagasetningu um eignarhald á landsvæðum sem féllu í flokk almenninga og afrétta.⁵⁶ Niðurstöður nefndarinnar voru grundvöllur núgildandi þjóðlendulaga. Eins og fram kemur í frumvarpi því er varð að þjóðlendulögum taldi nefndin rétt að leggja til nýja flokkun lands þannig að eignarhaldi á landi væri skipt í tvo flokka. Eru þeir samkvæmt 1. mgr. 1. gr. laganna annars vegar eignarlönd og hins vegar þjóðlendur. Eignarlönd eru landsvæði sem eru háð einkaeignarrétti. Eigandi þess landsvæðis fer þar með öll venjuleg eignarráð innan þeirra marka sem lög setja hverju sinni, sbr. 1. mgr. 1. gr. laganna. Þjóðlendur eru landsvæði í eigu íslenska ríkisins og eru utan eignarlanda þó svo að aðilar geti átt þar takmörkuð eða óbein eignarréttindi svo sem beitarréttindi, sbr. 1. mgr. 1. gr. og 2. gr. þjóðlendulaga. Íslenska ríkið er jafnframt eigandi hlunninda og landsréttinda í þjóðlendum að því marki sem þau eru ekki háð einkaeignarrétti, sbr. 2. gr. laganna. Er þannig ekki hróflað við réttindum þeirra aðila sem hafa nýtt land sem er innan þjóðlendu sem beutiland fyrir búfénað.

Hugtakið þjóðlenda lýsir sérstöðu landsvæðis sem sameiginlegri eign þjóðarinnar.⁵⁷ Þjóðlendur ná til þeirra landsvæða sem áður hafa verið talin til flokka almenninga, afrétta, jökla, óbyggða eða hálendis utan eignarlanda⁵⁸ en stærsti flokkur þessara svæða er talinn vera landsvæði sem nýst hafa sem afréttir.⁵⁹ Hugtakið almenningur og afréttur eru ekki lengur notuð til að lýsa eignarhaldi á landi. Hugtakið afréttur er þó enn notað en einungis til að skýra ákveðin afnotaréttindi sem felast einkum í beitarrétti.⁶⁰

Samhliða gildistöku þjóðlendulaga var sett á fót Óbyggðanefnd, sem starfar á grundvelli þjóðlendulaga en nánar er fjallað um hana í III. kafla laganna. Hlutverk nefndarinnar er meðal annars að skera úr um hvaða landsvæði eru þjóðlendur, mörk þeirra og eignarlanda og mörk þess hluta þjóðlendu sem nýttur er sem afréttur, sbr. 7. gr. laganna. Nefndin hefur lagt

⁵² Ólafur Lárússon, *Eignaréttur I* (Hlaðbúð 1950) 46.

⁵³ Gunnar Karlsson o.fl. (ritstj.), *Grágás: Lagasafn íslenska þjóðveldisins* (2. útg., Mál og menning 2001) 46. og 76. kapítuli landabrigðisþátta.

⁵⁴ Már Jónsson (ritstj.), *Jónsbók: Lögbók Íslendinga* (Háskólaútgáfan 2004) 52. kapítuli landabrigðabálks.

⁵⁵ Hér eftir iðulega nefnd þjóðlendulög

⁵⁶ Þorgeir Örlygsson, *Kaflar úr eignarétti I* (Reykjavík 1998) 98.

⁵⁷ Sama heimild, athugasemdir með 1. gr.

⁵⁸ Sama heimild, almennar athugasemdir, 1. kafli.

⁵⁹ Sama heimild, athugasemdir með 1. gr.

⁶⁰ Sama heimild, almennar athugasemdir, 1. kafli.

flokkun lands eftir jörðum, almenningum og afréttum til grundvallar í umfjöllun sinni við úrlausn mála á grundvelli þjóðlendulaga. Inntak beitarréttinda kann að vera breytilegt eftir því hvort um er að ræða jarðir eða afrétti og þykir því rétt að gera sjónarmiðum um þessi landsvæði stuttlega skil.

Hugtakið jörð hefur í seinni tíð verið skilgreint þannig að það taki til fasteigna sem ætlaðar eru til sjálfstæðs sveitabúskapar. Innan jarðanna er svo greint á milli ólíkra flokka svo sem lögbýli og hjáleigur, kirkjujarðir, nýbýli og eyðibýli svo eitthvað sé nefnt.⁶¹ Óbyggðanefnd telur í *Almennum niðurstöðum sínum* að „almennt megi gera ráð fyrir því að jörð sé landsvæði sem upprunalega hefur verið ráðstafað úr einstökum landnánum, stofnað til nýbýlis á eða eignarhefð unnin yfir. Tilgangurinn með stofnun hvernar jarðar hefur verið að stunda þar búskap árið um kring“.⁶²

Íslensk lög hafa frá tímum Grágásar og Jónsbókar gert ráð fyrir því að jarðir skuli afmarkaðar með landamerkjum. Með landamerkjalögum nr. 5/1882 var í fyrsta sinn með lögum kveðið á um almenna skyldu eiganda lands, eða umráðamanns jarðar, til að setja skýr landamerki fyrir jörð sinni, og að viðhalda þeim.⁶³ Sambærileg ákvæði er að finna í 1. – 3. gr. núgildandi laga um landamerki nr. 41/1919.

Réttur jarðeiganda innan jarðar sinnar nær til umráðar og hagnýtingar. Í því felst meðal annars réttur til beitar, veiði, vatns og reka svo eitthvað sé nefnt. Frá tíma Grágásar og Jónsbókar og fram til dagsins í dag hefur jarðeigandi átt beitarrétt á sinni eigin jörð og haft forræði á því hvenær, hve lengi og hvaða fjölda búfjár þar er beitt.⁶⁴

Uppruni hugtaksins afréttur er ekki fyllilega ljós en reglur um afrétti hafa fyrirfundist í íslenski löggjöf allt frá þjóðveldisöld. Í Grágás og Jónsbók segir að það sé afréttur sem tveir menn eiga saman eða fleiri, hvernig hlut sem hver þeirra á í.⁶⁵ Sú kenning hefur verið sett fram að afréttur hafi í upphafi merkt þá athöfn að reka geldfé úr heimahögum jarðar til tiltekens beitilands sem venjulega var þá nokkuð fjarri heimahögunum. Bættist sá skilningur í hugtakið síðar að það tæki til réttinda til að reka fé í þetta tiltekna beitiland. Síðan hafi þriðji skilningurinn komið fram en hann var á þá leið að hugtakið tæki til þess landsvæðis sem búfé

⁶¹ Ólafur Lárusson, *Eignaréttur I* (Hlaðbúð 1950) 46.

⁶² Óbyggðanefnd, „Almennar niðurstöður Óbyggðanefndar með viðaukum – Svæði 1-9B“ (Óbyggðanefnd 21. febrúar 2020) 18.

⁶³ Sama heimild 14.

⁶⁴ Sama heimild 15.

⁶⁵ Gunnar Karlsson o.fl. (ritstj.), *Grágás. Lagasafn íslenska þjóðveldisins* (Mál og menning 2001) 38. kapítuli landabrigðisþáttar; Már Jónsson (ritstj.), *Jónsbók: Lögbók Íslendinga* (Háskólaútgáfan 2004) 46. kapítuli landabrigðabálks.

var rekið á.⁶⁶ Þá hafa jafnframt verið settar fram kenningar um tilurð afrétta en talið er að sum afréttarlönd hafi legið innan upphaflegra landnáma á meðan önnur hafi legið utan þeirra.⁶⁷ Því hefur verið haldið fram að réttur til afrétta hafi fyrst um sinn orðið til með afnotanami í landi sem var ekki háð beinum eignarrétti einstaklinga eða ríkis en afréttareigandi hafi öðlast þar tiltekin réttindi með lögum eða hefð. Landnámsmenn hafi þannig í ákveðnum tilvikum numið land til afnota en ekki til eignar. Bent hefur verið á að af heimildum sé hins vegar ekki hægt að ráða annað en að landnámsmenn hafi ávallt numið land til fullrar eignar.⁶⁸

Hugtakið afréttur er samkvæmt 1. mgr. 1. gr. þjóðlendulega skilgreint sem afmarkað landsvæði, að jafnaði utan byggðar, sem hefur að fornu eða að nýju verið notað til sumarbeitar fyrir búfé. Almenn er það svo að aðilum er óheimilt að beita fé á afrétti njóti þeir ekki upprekstarréttar, sbr. 10. gr. fjallskilalaga. Beitarréttur aðila á afrétt er því háður upprekstarrétti.

Lögum hefur verið deilt um eignarrétt yfir afréttum hér á landi. Ágreiningsefnin hafa fyrst og fremst snúist um það í hvaða mæli afréttir teljist til eignarlanda, með öðrum orðum að hvaða leyti afréttir eru undiropnir beinum eignarrétti og hver sé þá eigandi þeirra.⁶⁹ Óbyggðanefnd flokkar í *Almennum niðurstöðum sínum* afrétti í þrennt eftir eignarréttarlegri stöðu þeirra. Í fyrsta lagi afrétti sem eru fullkomið eignarland þegar lönd tiltekinnar jarðar eða tiltekinna jarða hafa verið lögð til afréttar. Í öðru lagi afrétti í svokallaðri afréttareign, í því felast þrengri eignarráð svo sem beitarréttur og réttur til veiði í vötnum afréttar eins og áður hefur komið fram. Í þriðja lagi eru afréttarítök, það er óbein eignarréttindi í tiltekinni jörð eða jörðum, sem felst í rétti til upprekstrar í afrétt þessara jarða.⁷⁰

Óbyggðanefnd telur í *Almennum niðurstöðum sínum* „að heimildir bendi ekki til að hér á landi hafi verið að finna afmörkuð landsvæði inn til landsins sem lotið hafa reglum um almenninga. Hafi svo verið, hefur munur á þeim og afréttum orðið lítill eða enginn er tímar liðu fram“.⁷¹ Hefur það því litla þýðingu að gera greinamun á þessum landsvæðum með tilliti til eignarréttarlegri stöðu lands og beitarréttinda.

Að framansögðu virtu er beitarréttur á jörðum sem háðar eru einkaeignarrétti tiltekins aðila almennt ríkur og ótakmarkaður. Slíkum beitarréttindum kunna þó að vera settar tilteknar skorður með lögum svo sem landgræðslulögum eins og nánar verður vikið að síðar. Þá er unnt

⁶⁶ Óbyggðanefnd, „Almennar niðurstöður Óbyggðanefndar með viðaukum – Svæði 1-9B“ (Óbyggðanefnd 21. febrúar 2020) 22.

⁶⁷ Sama heimild.

⁶⁸ Sama heimild.

⁶⁹ Sjá Hrd. 25. febrúar 1955 í máli nr. 103/1953 (Landmannaafréttardómur fyrri); Hrd. 28. desember 1981 í máli nr. 199/1978 (Landmannaafréttardómur síðari).

⁷⁰ Óbyggðanefnd, „Almennar niðurstöður Óbyggðanefndar með viðaukum – Svæði 1-9B“ (Óbyggðanefnd 21. febrúar 2020) 23.

⁷¹ Sama heimild 21.

að krefjast ítölu í jarðir sem háðar eru einkaeignarrétti samkvæmt fjallskilalögum ef skilyrðum laganna er fullnægt en nánar veður fjallað um ítölu síðar í ritgerð þessari. Óbyggðanefndar telur í *Almennum niðurstöðum sínum* að jarðir teljist almennt til eignarlanda.⁷² Beitarréttur í jörðum telst því almennt til beins eignarréttar viðkomandi jarðeiganda að fasteign sinni. Jarðir sem teljast eignarlönd geta líka í einstökum tilfellum verið nýttar sem afréttur og er afrétturinn þar af leiðandi eignarland. Beitarréttur þar væri hluti af beinum eignarrétti eiganda afréttarins, á meðan aðrir nánar tilteknir aðilar eiga þar beitarrétt í formi óbeinna eignarréttinda.

Afréttur getur ýmist verið þjóðlenda eða eignarland.⁷³ Afréttir sem eru ekki eignarlönd í skilningi þjóðlendulaga eru nú taldir til þjóðlendna og þar með ríkiseigna. Þrátt fyrir það hefur ekki verið hróflað við þeim fornu beitarréttindum sem þar hafa jafnan verið viðloðandi landið og hafa þau því haldist óbreytt frá gildistöku þjóðlendulaga.⁷⁴ Beitarréttindi geta þannig verið annars vegar bein eignarréttindi eiganda fasteigna, það er þegar um er að ræða eignarland hvort sem slíkt land sé kallað jörð eða afréttur, eða óbein eignarréttindi handhafa beitarréttinda í afréttum sem eru þjóðlendur. Einnig getur beitarréttur talist til óbeinna eignarréttinda í eignarlandi. Þá getur einn og sami beitarréttarhafi átt beitarrétt bæði í eigin eignarlandi sem og á afrétt sem telst til þjóðlendu eða í landi annars.

2.4. Afmörkun beitarréttar í lögum

Helstu ákvæði er varða beitarrétt og skipulag búfjárbeitar er að finna í fjallskilalögum en í búfjárhaldslögum eru einnig ákvæði sem afmarka inntak beitarréttar nánar. Þykir því rétt að gera þessum lagabálkum stuttlega skil í eftirfarandi umfjöllun.

2.4.1. Lög um afréttarmálefni, fjallskil o.fl.

Líkt og fram hefur komið felast í beitaréttindum lögvarin réttindi. Umræddum réttindum fylgja hins vegar einnig lögboðnar skyldur. Fjallskilalög kveða nánar á um réttindi og skyldur handhafa beitarréttinda svo sem upprekstrarétt og fjallskil.

Beitarréttur jarðareiganda sem felst í upprekstri búfjár á afrétti grundvallast á fornri hefð og venju sem hefur að öndverðu stofnast til með þeim hætti að ákveðnir jarðeigendur í tiltekinni byggð eða landshluta tóku sér ákveðið landsvæði utan byggðar til beitar fyrir búfé, eins og áður hefur verið rakið. Venjur hafa í kjölfarið myndast í tengslum við afréttarnot og

⁷² Óbyggðanefnd, „Almennar niðurstöður Óbyggðanefndar með viðaukum – Svæði 1-9B“ (Óbyggðanefnd 21. febrúar 2020) 58-59.

⁷³ Óbyggðanefnd, „Almennar niðurstöður Óbyggðanefndar með viðaukum – Svæði 1-9B“ (Óbyggðanefnd 21. febrúar 2020) 13.

⁷⁴ Sama heimild.

fjallskil.⁷⁵ Frá stofnun Alþingis og frameftir Þjóðveldisöld hefur þótt tilefni til að mæla fyrir um afréttanotkun og fjallskilum í lögbókum. Grágás hefur til að mynda að geyma allmörg ákvæði sem snúa að landbúnaðarmálum, þar með talin réttindi til uppreksturs á afrétti og almenninga og ágang búfjár, í landabrigðisþætti.⁷⁶ Ákvæði um afréttarmál og réttindum því tengdu var einnig að finna í landabrigða- og búnaðarbálki Jónsbókar.⁷⁷ Eftir því sem fram liðu stundir breyttust búskaparhættir hér á landi og samhliða breyttum áherslum í landbúnaði risu upp spurningar um gildi hinna fornu ákvæða Jónsbókar um afréttarmálefni og fjallskil. Þessi málefni höfðu þó verið á forræði sýslunefnda um nokkurt skeið í formi fjallskilareglugerða sem kváðu nánar á um inntak og eðli afréttarmálefna, fjallskila og fjárheimtu, oft í andstöðu við Jónsbókarákvæðin, sem aftur rak upp spurningar um lögmæti slíkra reglna.⁷⁸ Þá ríkti ákveðin réttaróvissa varðandi eignarrétt á afréttarsvæðum eins og áður hefur verið fjallað um. Allt að einu þótti ljóst að skrásetja þyrfti gildandi venjur og reglur með setningu laga um afréttarmálefni, fjallskil o.fl. nr. 42/1969.⁷⁹

Lög um afréttarmálefni, fjallskil o.fl. nr. 42/1969 byggðust að mörgu leyti á hinum fornu ákvæðum Grágásar og Jónsbókar þar sem þau voru færð í nútímalegra horf til að mæta breyttum búskaparháttum og réttarhugmyndum.⁸⁰ Núgildandi fjallskilalög nr. 6/1986 eru endurútgáfa hinna eldri laga nr. 42/1969 og eru þannig í grunninn efnislega sambærileg. Því má segja að núgildandi lög standi á fornum grunni.

Í núgildandi fjallskilalögum er kveðið á um stjórnarsýslulegt skipulag afréttarmálefna, um notkun afrétta og verndun beitilands og ítölu. Þá er fjallað um skyldur sem beitarréttindum fylgja.

Í I. kafla laganna er nánar kveðið á um stjórn og stjórnarsýslu fjallskilamála. Sérhvert sveitarfélag er fjallskilaumdæmi sem skiptist síðan niður í fjallskiladeildir. Sveitarfélögum er þó heimilt að mynda saman fjallskilaumdæmi, sbr. 1. mgr. 1. gr. laganna. Stjórn fjallskilaumdæmis fer með yfirstjórn þeirra málefna sem lögin taka til, í sínu umdæmi, sbr. 2. mgr. 2. gr. laganna. Stjórn fjallskilaumdæmis skal jafnframt setja nánari reglur um réttindi manna og skyldur varðandi afnot afrétta og fjallskil í umdæminu með fjallskilasamþykkt, sbr. 3. gr. fjallskilalaga. Af því leiðir að réttindi og skyldur sem fylgja beitarréttindum eru að mörgu leyti afmarkaðar á sveitarstjórnarstigi og kunna að vera breytilegar eftir sveitarfélögum.

⁷⁵ Alþt. 1968-1969, A-deild, 291, 310.

⁷⁶ Gunnar Karlsson o.fl. (ritstj.), *Grágás: Lagasafn íslenska þjóðveldisins* (2. útg., Mál og menning 2001) 285–367.

⁷⁷ Már Jónsson (ritstj.), *Jónsbók: Lögbók Íslendinga* (Háskólaútgáfan 2004) 151–198.

⁷⁸ Alþt. 1968-1969, A-deild, 291, 310-3011.

⁷⁹ Sama heimild, 310.

⁸⁰ Sama heimild.

Í II. kafla laganna er fjallað um afrétti og notkun afrétta. Af 4. gr. laganna má ráða að þau landsvæði sem fjallskilaframkvæmd tekur til séu flokkuð í afrétti og heimalönd. Þó er einnig talað um almenninga eða óbyggðir en fjallskilaframkvæmd tekur einnig til þeirra landsvæða eftir þörfum. Ekki er nánar kveðið á um almenninga í lögnum en ætla má af framangreindri umfjöllun um eignarréttarlega stöðu lands, að það hafi litla þýðingu að gera greinamun á afréttum annars vegar og almenningum hins vegar í skilningi laganna. Hugtakið heimaland er ekki skilgreint sérstaklega í fjallskilalögum en því bregður fyrir í eldri heimildum á borð við Jónsbók⁸¹ og kann því að vera að hugtakanotkunin í fjallskilalögum séu leifar af því. Óbyggðanefnd telur í *Almennum niðurstöðum sínum* að jafna megi hugtakið heimaland við jarðir eins og því landsvæði hefur verið lýst í framangreindri umfjöllun.⁸²

Beitarréttindi í afrétt eru háð upprekstrarrétti eins og áður hefur verið rakið. Allir búfjáreigendur sem hafa landsafnot í tilteknum hreppi eða á félagssvæði, eiga upprekstrarrétt á afrétt hrepps eða annars upprekstrarfélags, nema á því sé gerð undantekning í fjallskilasamþykkt, sbr. 1. mgr. 7. gr. fjallskilalaga. Þá getur verið mælt fyrir um skyldu búfjáreiganda til að reka fé á afrétt, samkvæmt 2. mgr. 7. gr. laganna. Þau fyrirmæli kunna aftur að vera leifar af skyldum ákvæðum í Jónsbók, en í 46. gr. kapítula landabrigðabálks kemur fram að það sé beinlínis lögboðið að reka fé á afrétt ef hann er fyrir hendi. Var til að mynda vísað til þess ákvæðis í forsendum niðurstöðu yfirítölunefndar um ítölu í afréttinn Almenninga í Rangárvallasýslu eins og nánar verður rakið í ritgerð þessari.

Stjórn fjallskilaumdæmis skal halda skrá yfir alla afrétti sem héraðsbúar nota þar sem merkjum afrétta er lýst og tekið fram hvaða jarðir eigi upprekstrarrétt á hvern afrétt og hverjir séu afréttareigendur ef afréttur er í einkaeign. Afréttaskrá er heimild fyrir upprekstrarrétti jarðar í fjallskilaumdæmi, sbr. 6. gr. fjallskilalaga. Ekki er heimilt að beita fé á afrétt ef viðkomandi á þar ekki upprekstrarrétt, nema með leyfi viðkomandi sveitarstjórnar eða landeiganda, ef um afrétt í einkaeigu er að ræða, sbr. 10. gr. laganna. Þrátt fyrir þessi lögbundnu tilmæli um afréttarskrá virðist sem svo að einhver fjallskilaumdæmi hafi ekki sinnt slíkri skráningu.⁸³ Það getur því verið ákveðnum vandkvæðum bundið í þeim tilfellum að skera úr um hver eigi beitarrétt í afrétti í ákveðnum fjallskilaumdæmum.

Í III. kafla laganna er fjallað um verndun beitolands og ítölu, en nánar verður fjallað um þann kafla laganna síðar í þessari ritgerð.

⁸¹ Már Jónsson (ritsjt.), *Jónsbók: Lögbók Íslendinga* (Háskólaútgáfan 2004) 53. kapítuli landabrigðabálks.

⁸² Óbyggðanefnd, „Almennar niðurstöður Óbyggðanefndar með viðaukum – Svæði 1-9B“ (Óbyggðanefnd 21. febrúar 2020) 22-23.

⁸³ Álit umboðsmanns Alþingis 12. desember 2000 í máli nr. 2638/1999.

Í V. kafla laganna er fjallað um framkvæmd fjallskila. Ákvæði um skyldu manna til þátttöku í fjallskilum og álagningu gjalds á þá sem ekki sinna slíkri skyldu í verki er að finna í 38.-42. gr. laganna. Af þeim má ráða þá meginreglu að öllum jarðeigendum í fjallskilaumdæmi ber almennt skylda til að smala heimalönd sín, hvort sem þeir eigi þar fjárvon eða ekki. Hið sama gildir um eigendur eyðibýla og jarða sem eru í eyði. Um leitir og smölun á afréttum fer samkvæmt ákvörðun sveitarstjórnar eða fjallskilastjóra í samræmi við fjallskilasamþykkt, sbr. 1. mgr. 40. gr. laganna.

Að framansögðu virtu má segja að fjallskilalögin renni frekari stoðum undir þann skilning að beitarréttindi séu bundin við fasteign eins og áður hefur verið rakið. Sú fasteign kann eftir atvikum að eiga upprekstrarrétt á tiltekinn afrétt og er sá réttur til staðar óháð því hvort hann sé nýttur. Hið sama gildir um þær lögboðnu skyldur sem beitarréttinum fylgja á borð við smölun heimalanda.

2.4.2. Búfjárhaldslög

Markmið laga nr. 38/2013 um búfjárhald er meðal annars að setja nánari reglur um vörslu búfjár. Af búfjárhaldslögum má ráða þá meginreglu að lausaganga búfjár er heimil hér á landi og að almennt hvílir ekki vörsluskylda á búfénaði ef frá eru skilin loðdýr, sbr. 7. gr. laganna sem og graðpeningi en lögin kveða nánar á um vörsluskyldu þeirra í 6. gr. laganna.

Hins vegar er sveitastjórnnum heimilt að setja sérstakar samþykktir um búfjárhald. Slíkar samþykktir eru háðar staðfestingu ráðherra og eru birtar í stjórnartíðindum að fenginni umsögn Bændasamtaka Íslands, sbr. 1. mgr. 4. gr. laganna. Í samþykktum sveitastjórna má ákveða að tiltekið búfjárhald sé alfarið bannað í viðkomandi sveitarfélagi eða bundið við tiltekið svæði, sbr. 2. mgr. 4. gr. laganna. Sveitarstjórnnum er einnig heimilt að koma í veg fyrir ágang búfjár eða ákveða að umráðamönnum þess sé skylt að hafa búfé í vörslu allt árið eða tiltekins hluta þess. Umrædd heimild sveitarfélags getur tekið til sveitarfélagsins í heild eða afmarkaðan hluta þess svo sem umhverfis þéttbýli eða við fjölfarna vegi, sbr. 1. mgr. 5. gr. laganna. Þar sem sveitarfélag hefur ákveðið að búfé sé í vörslu ber umráðamaður ábyrgð á því að gripaheld girðing sé til staðar, sbr. 2. mgr. 5. gr. laganna.

Umráðamanni lands er einnig heimilt að ákveða að tiltekið landsvæði skuli vera friðað fyrir umgangi og beit búfjár að ákveðnum skilyrðum uppfylltum samkvæmt 8. gr. laganna. Slíka ákvörðun skal umráðamaður tilkynna viðkomandi sveitarfélagi og þarf að liggja fyrir umsögn búnaðarsambands um að vörslulínur séu fullnægjandi og í samræmi við 3. gr. laganna. Skal sveitarstjórn auglýsa ákvörðun um friðun lands í Stjórnartíðindum. Þá ber umráðamanni

fyrir 15. júní ár hvert að framvísa umsögn búnaðarsambandsins til sveitarfélags um að vörslulínur landsins séu fullnægjandi.

Að framangreindu virtu má segja að til að koma í veg fyrir ágang búfjár og þar einkum sauðfé á tilteknu landsvæði þarf landeigandi að girða það af með fullnægjandi hætti í samræmi við ákvæði girðingarlaganna nr. 135/2001.⁸⁴

Lausaganga búfjár hefur þó ekki alltaf viðgengist með svo víðtækum hætti hér á landi. Í 6. kaþítula landabrigðisþáttar Grágásar kemur fram að landeigendur geti bannað lausagöngu búfjár á landi sínu, var það kallað að verja lýriti. Öðrum bar að virða þetta bann og koma í veg fyrir búfjárbeitt á svæðinu en brot á því varðaði búfjáreigandann skaðabótum.⁸⁵ Þá er í 9. kaþítula landabrigðisþáttar Grágásar lagt bann við því að reka fé í annars manns lands, þó það landsvæði sé ekki varið lýriti, að viðurlögðum skaðabótum.⁸⁶ Sambærilegt ákvæði um skaðabætur til handa landeiganda vegna ágangs búfjár í eigu annars aðila er að finna í Jónsbók.⁸⁷ Bent hefur verið á að meginregla um lausagöngu búfjár sé tiltölulega nýlegt fyrirbæri hér á landi.⁸⁸ Fram á fyrri hluta 20. aldar hafi til að mynda verið stundaðar hér fráfarur. Ær voru þá ýmist hafðar á heimalandi eða í seljum þar sem þær voru mjólkaðar og þeirra gætt af smala. Lausaganga takmarkaðist þá einkum við geldfé sem var yfirleitt rekið á afrétti. Fráfarur lögðust af á flestum hlutum landsins um og eftir síðari heimsstyrjöld og því fylgdi aukin lausagagna búfjár á láglandi.⁸⁹ Má því segja að framangreind ákvæði búfjárhaldslaga séu ákveðinn viðsnúningur við þær reglur sem tíðkuðust hér áður.

Umræður um ágang búfjár hafa einnig átt sér stað á Alþingi. Árið 1929 var lagt fram frumvarp til laga um ágang búfjár. Í 2. gr. frumvarpsins kom fram að „gróður lands er friðhelgur og er því hver búfjáreigandi skyldugur að gæta búfjár síns, að það geri ekki öðrum skaða“.⁹⁰ Frumvarpið náði ekki fram að ganga.

Í greinargerð starfshóps til umhverfisráðherra um tillögur að efni nýrra landgræðslulaga kom fram að mikilvægt væri að endurskoða þágildandi búfjárhaldslög nr. 103/2002 þannig að aukin ábyrgð væri sett á eigendur búfjár að halda því til beitar á svæðum sem þeir hefðu heimildir til að nýta, í stað þess að ábyrgð þessi væri sett á umráðamenn lands. Einnig var kallað eftir því að 8. gr. þágildandi laga væri skýrð betur og útfærð þannig að hægt væri að

⁸⁴ Hér eftir iðulega nefnd girðingarlög.

⁸⁵ Gunnar Karlsson o.fl. (ritstj.), *Grágás. Lagasafn íslenska þjóðveldisins* (Mál og menning 2001) 6. kaþítuli landabrigðisþáttar.

⁸⁶ Sama heimild 9. kaþítuli landabrigðisþáttar.

⁸⁷ Már Jónsson (ritstj.), *Jónsbók: Lögbók Íslendinga* (Háskólaútgáfan 2004) 16. kaþítuli búnaðarbálks.

⁸⁸ Sigurður Arnarson, „Ásýnd lands og sauðfjárrækt“ [2002] *Skógræktarritið*, 47, 50.

⁸⁹ Sama heimild 51.

⁹⁰ Alþt. 1929, A-deild, 646, 647.

grípa til þeirra úrræða sem þar var lýst með fullnægjandi hætti.⁹¹ En ákvæðið hafði verið gagnrýnt fyrir að vera svo flókið í framkvæmd að því væri sjaldan beitt sem slíku.⁹² Í kjölfar þess að framangreind nefnd skilaði tillögum sínum að nýjum landgræðslulögum viðraði þáverandi umhverfissráðherra þá skoðun sína að þörf væri á að breyta þágildandi búfjárhaldslögum á þann veg að það skyldi vera meginregla að búfjáreigendur bæru fulla ábyrgð á vörslu á sínum búfénaði.⁹³ Hefur slíkt þó ekki verið gert með lagaendurskoðun enda núgildandi 8. gr. laganna að öllu leyti sambærileg þágildandi 8. gr. búfjárhaldslaga nr. 103/2002 auk þess sem lausaganga búfjár telst enn til meginreglu laganna.

Þá hefur Landgræðslan og Skógræktin auk fjölda annarra aðila löngum kallað eftir takmörkun eða banni við lausagöngu búfjár. Hefur sú umræða fengið nokkra fjölmiðlaumfjöllun á undanförunum mánuðum.⁹⁴ Nú síðast þegar landgræðslustjóri kallaði enn og aftur eftir banni við lausagöngu búfjár.⁹⁵ Hafa ummælin sætt gagnrýni Bændasamtaka Íslands og Landssamtaka sauðfjárbænda.⁹⁶

Að framansögðu virtu má segja að löngum hafi verið deilt um þá meginreglu sem leiða má af búfjárhaldslögum um að lausaganga búfjár sé almennt heimil hér á landi og má teljast ljóst að skiptar skoðanir eru um ágæti hennar.

⁹¹ Nefnd um endurskoðun laga um landgræðslu, „Tillögur að efni nýrra laga um landgræðslu“ (Umhverfissráðuneytið júní 2012) 51 <<https://www.stjornarradid.is/media/umhverfissraduneyti-media/media/landgraedsluskysrsla-2012/landgraedslugreinargerd-lokautgafa-juni-2012.pdf>> skoðað 20. september 2019

⁹² Andrés Arnalds og Sveinbjörn Dagfinnsson, „Um ágang og vörslu búfjár“ [2005] Skógræktarritið, 50, 51.

⁹³ Svandís Svavarsdóttir, „Samtaka í beitarstjórnun“ (2012) 18 Bændablaðið 40, 40.

⁹⁴ Sjá t.d. Sveinn Arnarson, „Segir afrétti ónýta og vill banna lausagöngu búfjár“ (Reykjavík 4. apríl 2019) <<https://www.visir.is/g/2019190409487>> skoðað 12. desember 2019; Sveinn Arnarson, „Skógræktarmenn vilja banna lausagöngu búfjár“ (Reykjavík 4. september 2019) <<https://www.frettabladid.is/frettir/skograektarmenn-vilja-banna-lausagongu-bufjar/>> skoðað 12. desember 2019; Sveinn Arnarson, „Skógræktarmenn vilja banna lausagöngu búfjár“ (Reykjavík 4. september 2019) <<https://www.frettabladid.is/frettir/skograektarmenn-vilja-banna-lausagongu-bufjar/>> skoðað 12. desember 2019; Morgunblaðið, „Banna beri lausagöngu“ (Reykjavík 26. október 2019) <https://www.mbl.is/frettir/innlent/2019/10/26/banna_beri_lausagongu/> skoðað 12. desember 2019.

⁹⁵ Kristján Már Unnarsson, „Landgræðslustjóri vill banna lausagöngu búfjár á Íslandi“ (Reykjavík 31. maí 2020) <<https://www.visir.is/g/20201974873d>> skoðað 31. maí 2020.

⁹⁶ Kristján Már Unnarsson, „Lausaganga búfjár verður ekki bönnuð með einu pennastriki“ (Reykjavík 2. júní 2020) <<https://www.visir.is/g/20201976149d?fbclid=IwAR1Byi7iGHJODgejVzH81O--csMRDuaQycZAXFM934FA6SbtvkxspDV8bw>> skoðað 2. júní 2020; Landssamtök sauðfjárbænda, „Yfirlýsing vegna ummæla Landgræðslustjóra“ (Landssamtök sauðfjárbænda 2. júní 2020) <<https://saudfe.is/frettir/2711-yfirl%C3%BDsing-vegna-umm%C3%A6la-landgr%C3%A6%C3%B0slustj%C3%B3ra.html?fbclid=IwAR2NmsLp3WOkN7kL9qjt05RnB20sIfwerojCJCyAWgw55EaWh8xka9FCicQ>> skoðað 2. júní 2020.

3. Vernd eignarréttinda og skilyrði takmarkanna

Beitaréttindi eru eignarréttindi sem njóta stjórnskipulegrar verndar samkvæmt 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar. Ákvæðið er svohljóðandi: „Eignarrétturinn er friðhelgur. Engan má skylda til að láta af hendi eign sína nema almenningsþörf krefji. Þarf til þess lagafyrirmæli og komi fullt verð fyrir“.

Þegar litið er til þess hvaða eignir njóta stjórnarskrárbundinnar verndar hefur túlkun dómstóla verið sú að leggja víðtæka skilgreiningu eignarréttar til grundvallar. Af því leiðir að beitaréttindi, hvort sem þau eru óbein eignarréttindi eða hluti beinna eignarréttinda fasteignareiganda, njóta almennt stjórnskipulegrar verndar.⁹⁷

Í 2. og 3. málslið 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar koma fram skilyrði sem verða að vera uppfyllt ef takmarka á eignarréttindi. Þau eru að almenningsþörf krefji og að kveðið sé á um eignarskerðingu í lögum. Ef um er að ræða eignarskerðingu sem jafna má til eignarnáms er jafnframt skilyrði að að fullt verð komi fyrir.⁹⁸

Fyrsta skilyrðið kveður á um að almenningsþörf krefji. Hugtakið almenningsþörf er matskennt í eðli sínu. Í því felst hins vegar að einhvers konar samfélagslegir hagsmunir verði almennt að hvíla að baki ákvörðun um takmörkun eignarréttar. Af dómaframkvæmd og lögum má þó ekki fullyrða að áskilið sé að þjóðin öll eigi hagsmuna að gæta af slíkri ákvörðun. Skilyrði um að almenningsþörf krefji, hefur verið talið tvíþætt. Í fyrsta lagi felst í skilyrðinu mat á því að tiltekin starfsemi eða aðstaða sé nægilega mikilvæg að réttlætanlegt geti talist að takmarka eignarréttindi. Í öðru lagi felst í skilyrðinu að umrædd almenningsþörf verði að vera knýjandi. Í því samhengi má eignarskerðing ekki ganga lengra en nauðsyn krefur í þágu umræddra verndarhagsmuna. Dómstólar hafa farið varlega í því að endurskoða mat löggjafans á almenningsþörf. Hins vegar hafa dómstólar frekar talið sér fært að endurskoða mat stjórnvalda á því hvort nauðsynlegt hafi verið að takmarka eignarréttindi í þágu umrædds markmiðs. Við endurskoðun slíkra ákvarðanna gætu dómstólar litið til þess hvort mat löggjafans væri byggt á málefnalegum forsendum og hvort lagasetning hafi byggst á lögmætum sjónarmiðum, sér í lagi grundvallarreglum um jafnræði og meðalhóf.⁹⁹ Slík sjónarmið má greina í dómi Hæstaréttar í máli nr. 145/1998¹⁰⁰ en þar var deilt um takmarkanir sem fólust í því að úthlutun veiðiheimilda yrði bundin við aðila sem áttu skip á tilteknum tíma. Dómstólinn komst að þeirri niðurstöðu að þrátt fyrir að tímabundnar aðgerðir af þessu tagi kunni að hafa

⁹⁷ Björg Thorarensen, *Stjórnskipunarréttur: Mannréttindi* (Bókaútgáfan Codex 219) 475.

⁹⁸ Gunnar G. Scram, *Stjórnskipunarréttur* (Háskólaútgáfan 1999) 545.

⁹⁹ Björg Thorarensen, *Stjórnskipunarréttur: Mannréttindi* (Bókaútgáfan Codex 219) 497.

¹⁰⁰ Hrd. 3. desember 1998 í máli nr. 145/1998.

verið réttlætánlegar til að koma í veg fyrir hrun fiskistofna, yrði ekki séð að nauðsyn væri til að lögbinda slíka mismunun um ókomna tíð. Dómurinn taldi að ríkið hefði ekki sýnt fram á aðrar leiðir væru ekki færar í því skyni að ná sama markmiði.

Annað skilyrðið kveður á um að lagaheimild þurfi að liggja til grundvallar skerðingar. Með því er komið í veg fyrir að framkvæmdarvaldið geti skert eignarétt af eigin frumkvæði og án lögbundinnar heimildar en sambærilegar takmarkanir leiða einnig af lögmætisreglu í íslenskum rétti. Heimildir til takmörkunar á eignarétti hvíla oft á almennum ákvæðum í löggjöf. Dæmi um slíka slíka takmörkun er meðal annars að finna í 26. gr. landgræðslulaga. Með ákvæðinu er ráðherra veitt heimild til að taka land eignarnámi ef það er talið nauðsynlegt í þágu markmiðs laganna. Ákvörðun um eignarnám sem tekin yrði á grundvelli slíkrar heimildar teldist stjórnvaldsákvörðun. Dómstólar geta endurskoðað slíkar ákvarðanir eftir almennum reglum á grundvelli 60. gr. stjórnarskrárinnar.¹⁰¹

Þriðja skilyrðið á við þegar um er að ræða sértækar takmarkanir sem jafna má við eignarnám. Í slíkum tilvikum skal fullt verð koma fyrir. Af því má leiða þá meginreglu að lög sem mæla fyrir um eignarnám án þess að fullt verð komi fyrir, séu ógild réttarheimild eða hafi ekki lagagildi.¹⁰² Þegar rætt er um fullt verð í skilningi 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar er átt við að bæta skuli fjárhagslegt tjón eignarnámsþola. Að því sögðu getur eignarnámsþoli einnig átt rétt á bótum fyrir óhagræði sem leiðir af eignarnámi sem leiðir til fjárhagslegs tjóns. Löggjafinn hefur nokkuð svigrúm til að setja lagafyrirmæli um útreikning eignarnámsbóta. Þó yrði það talið í andstöðu við áður nefnda 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar að kveða á um það í lögum að engar bætur skyldu greiddar vegna eignarnáms.¹⁰³

Líkt og fram hefur komið geta takmarkanir á eignaréttindum því ýmist verið almennar eða sértækar. Með almennum takmörkunum er átt við lögfestar takmarkanir sem ná til allra eigna af tilteknum toga og settar eru af almennum ástæðum. Með sérstökum takmörkunum er átt við takmarkanir sem lagðar eru á einn eða fáa eigendur. Slíkum takmörkunum er oft á tíðum unnt að jafna til eignarnáms, og verður ekki viðkomið nema að viðurlagðri bótaskyldu.¹⁰⁴ Hugtakið eignarnám er ekki nefnt beinum orðum í eignarréttarákvæði stjórnarskrárinnar. Efnisinntak eignarnáms felst hins vegar í nauðungar afhendingu beins eða óbeins eignarréttar. Eignarnám felst í því að aðili er skyldaður til að láta eignarréttindi af hendi í heild eða hluta. Nærtækt dæmi væri afnám tiltekinna beitaréttinda sem stofnað hefði verið til á löglegan máta

¹⁰¹ Björg Thorarensen, *Stjórnskipunarréttur: Mannréttindi* (Bókaútgáfan Codex 219) 499

¹⁰² Sama heimild 499.

¹⁰³ Sama heimild 504.

¹⁰⁴ Sama heimild 519.

og væru undirorpnir eignarétti eins eða fárra aðila. Slíkum skerðingum verður ekki komið fyrir nema að uppfylltum framangreindum skilyrðum og að fullt verð komi fyrir.¹⁰⁵ Hins vegar hefur 72. gr. stjórnarskrárinnar ekki verið túlkuð með svo víðtækum hætti í framkvæmd að hvers kyns eignarskerðing teljist til eignarnáms. Í því sambandi er gert ráð fyrir að eignaréttindum megi setja almennar takmarkanir með lögum í þágu almannahagsmuna án þess að bótaskylda stofnist.¹⁰⁶

Mörkin á milli almennra takmarkanna og eignarnáms eru ekki alltaf fyllilega skýr. Með breyttum þjóðfélagsháttum og auknum afskiptum ríkis af eignum manna með lagasetningu í þágu almannahagsmuna, hefur löggjafinn ítrekað lögfest almennar takmarkanir á eignarétti. Má í þessu samhengi nefna ýmsa löggjöf í þágu náttúruverndar.¹⁰⁷ Nánari afmörkun milli sértækra og almennra takmarkana er sjálfstætt rannsóknarefni sem gefst ekki færi á að fjalla um með tæmandi hætti í þessari ritgerð. Fyrir efnistöð ritgerðarinnar verður þó ekki hjá því komist að minnst stuttlega á helstu sjónarmið.

Þegar rætt er um almennar takmarkanir er átt við almennt bann eða takmörkun sem leiða má beint af lögum og beinist gegn öllum þeim eignum sem eins er ástatt um, hafa alla jafna óverulegt fjárhagslegt tjón í för með sér og leiða yfirleitt ekki til yfirfærslu eða afnáms eignarheimilda. Slíkar takmarkanir geta falið í sér skorður og takmarkanir á meðferð, nýtingu og framsali eignarréttinda eftir atvikum. Má í dæmaskyni nefna ákvæði um ítölu í fjallskilalögum sem takmarkar beitarrétt í afrétti og heimalönd en einnig friðlýsingar samkvæmt náttúruverndarlögum en þær kunna að setja beitarrétti ákveðnar almennar skorður.

Við mat á því hvort líta beri á eignarskerðingu sem almenna eða sérstæka í framangreindum skilningi, er meðal annars litið til fjölda þeirra eigenda sem eignarréttar njóta. Við mat á slíkum skerðingum hafa dómstólar meðal annars litið til þess hvort takmarkanir séu settar á grundvelli almennra og málefnalegra sjónarmiða og gætt hafi verið að jafnræði auk þess að líta til þess hvort takmarkanir varði marga eða einungis fámennan hóp.¹⁰⁸

Að framansögðu virtu er ljóst að fyrirmæli stjórnarskrárinnar setja löggjafanum þröngar skorður þegar kemur að þegar kemur að takmörkunum eignarréttar. Skilyrði 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrá veita löggjafanum aðhald í þeim efnum. Til að fjalla nánar um inntak slíkra takmarkanna reynist nauðsynlegt að fjalla stuttlega um þá verndarhagsmuni sem umræddum takmörkunum er ætlað að vernda.

¹⁰⁵ Björg Thorarensen, *Stjórnskipunarréttur: Mannréttindi* (Bókaútgáfan Codex 219) 492.

¹⁰⁶ Sama heimild 510.

¹⁰⁷ Sama heimild.

¹⁰⁸ Sama heimild 520.

3.1. Náttúruvernd og almannahagsmunir

Þrátt fyrir ríka vernd eignarréttarins er að finna ýmsar almennar og sértækar heimildir í lögum til takmarkanna á beitarrétti í þágu almannahagsmuna á borð við náttúruvernd. Í því sambandi hefur löggjafinn sett ýmsar skorður við ráðstöfun og hagnýtingu náttúruauðlinda á borð við gróður og jarðveg sem miðar að því að vernda umhverfi og náttúru landsins. Þegar slíkar takmarkanir eru virtar er nauðsynlegt að gera nánar grein fyrir því að hvaða markmiði lagasetningin stefnir.¹⁰⁹

Sjálfbær þróun er hugtak sem hefur fengið aukið vægi í alþjóðasamfélaginu á síðustu árum. Er það eitt af lykilhugtökum umhverfisréttar.¹¹⁰ Bæði hefur verið tilhneiging til að nota hugtakið í orðræðu í samhengi við nýtingu auðlinda, náttúruvernd og varðandi loftslagsbreytingar en hugtakinu hefur einnig í auknum mæli brugðið fyrir í lögum og reglum hér á landi. Skilgreining hugtaksins getur þó verið nokkuð breytileg og ekki alltaf ljóst hvaða viðmið það felur í sér á hverjum tíma fyrir sig.¹¹¹

Notkun hugtaksins sjálfbær nýting hefur jafnframt fengið aukið vægi varðandi nýtingu gróður- og jarðvegsauðlinda landsins síðustu ár sem og varðandi vernd náttúru landsins og er oftast en ekki sett fram sem markmið lagasetningar. Þannig bregður hugtakinu fyrir í náttúruverndarlögum, landgræðslulögum, skógræktarlögum, lögum um Vatnajökulspjóðgarð nr. 60/2007 og reglugerðar um Vatnajökulspjóðgarð nr. 300/2020. Nánar verður farið yfir inntak þess síðar í ritgerð þessari.

Ákvæði um náttúruvernd, umhverfið og sjálfbæra nýtingu auðlinda landsins hafa ekki verið tekin upp í stjórnarskrá hér á landi. Slík ákvæði er þó að finna í stjórnarskrám margra annarra ríkja, svo sem í stjórnskipunarlægum Noregs og Finnlands.¹¹² Þó ber að taka fram að inntak þessara ákvæða geta verið mismunandi. Hugmyndir um að taka upp ákvæði um náttúruvernd, umhverfi og auðlindir í íslensku stjórnarskránni eru ekki nýjar af nálinni. Nærtækustu dæmin eru frá 2015 og 2019. Frumvarp til stjórnskipunarlaga var lagt fram á 145. löggjafarþingi en náði ekki fram að ganga. Í byrjun árs 2019 var frumvarpið um stjórnskipunarlög sem var til umfjöllunar á 141. löggjafarþingi lagt fram að nýju en náði það ekki heldur fram að ganga. Í maí 2019 voru kynnt í Samráðsgátt drög að nýjum

¹⁰⁹ Karl Axelsson, „Um skorður umhverfisréttar við nýtingu lands og náttúruauðlinda“ (1996) 46 Tímarit lögfræðinga 81, 89.

¹¹⁰ Aðalheiður Jóhannsdóttir, „Er sjálfbær þróun lagalegt hugtak?“ í Aðalheiður Jóhannsdóttir (ritstj.) *Rannsóknir í félagsvísindum V. lagadeild* (Háskólaútgáfan 2004) 11.

¹¹¹ Sama heimild 11.

¹¹² Sjá 112. gr. norsku stjórnarskrárinnar (Norges grunnlov) og 20. gr. finnsku stjórnarskrárinnar (Suomen perustuslaki).

stjórnarskrárákvæðum. Annars vegar er um að ræða ákvæði um umhverfisvernd¹¹³ og hins vegar um auðlindir náttúru Íslands.¹¹⁴ Þegar ritgerð þessi er skrifuð hafa frumvörpin ekki verið lögð fram á Alþingi.

Samkvæmt umræddum tillögum er ákvæði um auðlindir náttúru Íslands svohljóðandi:

Auðlindir náttúru Íslands tilheyra íslensku þjóðinni. Nýting auðlinda skal grundvallast á sjálfbærri þróun. Náttúruauðlindir og landsréttindi sem ekki eru háð einkaeignarrétti eru þjóðareign. Enginn getur fengið þessi gæði eða réttindi tengd þeim til eignar eða varanlegra afnota. Handhafar löggjafarvalds og framkvæmdarvalds fara með forræði og ráðstöfunarrétt þeirra í umboði þjóðarinnar. Veiting heimilda til nýtingar á náttúruauðlindum og landsréttindum sem eru í þjóðareign eða eigu íslenska ríkisins skal grundvallast á lögum og gæta skal jafnræðis og gagnsæis. Með lögum skal kveða á um gjaldtöku fyrir heimildir til nýtingar í ábataskyni.

Samkvæmt umræddum tillögum er 1. másl. ákvæðis um umhverfisvernd svohljóðandi:

Náttúra Íslands er undirstaða lífs í landinu. Ábyrgð á vernd náttúru og umhverfis hvílir sameiginlega á öllum og skal verndin grundvallast á varúðar- og langtímasjónarmiðum með sjálfbæra þróun að leiðarljósi. Stuðlað skal að því að fjölbreytni náttúrunnar sé viðhaldið og vöxtur lífríkis og viðgangur tryggður.

Í greinargerð með drögum að ákvæði um auðlindir náttúru Íslands kemur fram að markmið auðlindaákvæðis sé meðal annars „að setja löggjafanum skýr mörk varðandi nýtingu og ráðstöfun á náttúruauðlindum og réttindum til þeirra“.¹¹⁵ Jafnframt að sjálfbær nýting verði ávallt lögð til grundvallar, landsmönnum öllum til hagsbóta og að komið sé í veg fyrir ofnýtingu. Einnig að sala eða varanlegt framsal náttúruauðlinda verði óheimilt og að tilteknar nýtingarheimildir geti ekki leitt af sér eignarrétt eða óafturkallanlegt forræði yfir þeim.¹¹⁶

Hvað varðar vernd náttúru Íslands kemur fram í ákvæðinu að hún skuli grundvallast á varúðar- og langtímasjónarmiðum með sjálfbæra þróun að leiðarljósi. Hvað varðar sjónarmið um sjálfbæra þróun kemur fram í greinargerð sem fylgdi drögum að umhverfisverndarákvæði í stjórnarskrá að í því felist meðal annars að ekki skuli ganga á forða náttúrunnar eða einstakra náttúruauðlinda með óhóflegum hætti. Þá skal nýta endurnýjanlegar auðlindir með þeim hætti að þær nái að endurnýja sig.¹¹⁷ Í greinargerðinni kemur jafnframt fram að ríkið muni hafa, á

¹¹³ Drög að stjórnarskrárákvæði um umhverfisvernd nr. S-129/2019.

¹¹⁴ Drög að stjórnarskrárákvæði um auðlindir náttúru Íslands nr. S-128/2019.

¹¹⁵ Sama heimild.

¹¹⁶ Sama heimild.

¹¹⁷ Drög að stjórnarskrárákvæði um umhverfisvernd nr. S-129/2019.

grundvelli lagasetningar, eftirlit og umsjón með meðferð nýtingu auðlindanna, svo markmiði ákvæðisins um sjálfbæra nýtingu verði náð.¹¹⁸

Rétt er að taka fram að framangreindar greinargerðir sem finna má í Samráðsgátt með drögum að framangreindum stjórnarskrárákvæðum eru í megin atriðum efnislega samhljóma greinargerð með frumvarpi til stjórnskipunarlaganna sem lagt var fram á á 145. löggjafarþingi á árunum 2015-2016.¹¹⁹

Að öðrum skilyrðum uppfylltum er löggjafanum almennt heimilt að setja eignarrétti almennar takmarkanir í þágu náttúruverndar og sjálfbærrar nýtingar á auðlindum Íslands. Slíkar takmarkanir má meðal annars sjá í náttúruverndarlögum auk fjölda annarra sérlaga svo sem landgræðslulaga. Byggja þær á sjónarmiðum um almannahagsmunum sem miða að því að tryggja þjóðfélagsþegnum viðunandi lífsskilyrði og umhverfi. Slík sjónarmið má greina í dómi Hæstaréttar í máli nr. 12/2000.¹²⁰ Dómurinn komst að þeirri niðurstöðu að réttlæt看legt væri að mæla um takmarkanir í lögum á leyfilegum heildarafla úr tilteknum nytjastofnum í því skyni að vernda augljósa almannahagsmunum sem fólgnir eru í verndun og hagkvæmri nýtingu fiskistofna. Dómurinn komst að þeirri niðurstöðu að almannahagsmunir krefðust þess að setja frelsi manna til að stunda fiskveiðar yrðu settar lögfestar skorður í því skyni. Hins vegar má löggjafinn ekki ganga lengra í þeim efnum en nauðsyn krefur sbr. áður nefndan dóm Hæstaréttar í máli nr. 145/1998¹²¹ Í málinu komst dómurinn að þeirri niðurstöðu að tímabundnar takmarkanir á úthlutun veiðiheimilda í því skyni að koma í veg fyrir hrun fiskistofna kynnu að vera réttlæt看legar. Hins vegar taldi dómurinn að ekki yrði séð að nauðsynlegt væri að lögbinda slíka mismunun um ókomna tíð enda hafði ríkið ekki sýnt fram á að aðrar leiðir væru færar til að ná sama markmiði.

Þá er jafnframt talið mikilvægt að ríki stefni að því að koma ákvæðum sem þessum í stjórnarskrá, til hagsbóta fyrir þjóðina alla sem og komandi kynslóðir. Handhafar réttinda samkvæmt slíkum ákvæðum væri almenningur í landinu í heild, en ekki einstaka lögaðili eða einstaklingur. Ákvæði sem þessi geta haft gildi sem markmiðssetning og til leiðbeiningar um skýringu laga á sviði umhverfis- og náttúruverndar.¹²² Til dæmis með því að afmarka nánar sjónarmið um það hvað teljist til sjálfbærrar nýtingar náttúruauðlinda á borð við gróður og jarðveg.

¹¹⁸ Drög að stjórnarskrárákvæði um umhverfisvernd nr. S-129/2019

¹¹⁹ Alpt. 2015-2016, A-deild, þskj. 1577 – 841. mál.

¹²⁰ Hrd. 6. apríl 2000 í máli nr. 12/2000.

¹²¹ Hrd. 3. desember 1998 í máli nr. 145/1998.

¹²² Björg Thorarensen, *Stjórnskipunarréttur: Mannréttindi* (Bókaútgáfan Codex 219) 44.

3.1.1. Gróður- og jarðvegsvæðing

Talið er að við landnám hafi um 65% landsins verið þakið gróðri. Þar af hafi skóglendi þakið um 25-40% landsins.¹²³ Fá slíkar staðhæfingar stoð í fjölda heimilda svo sem fornrita á borð við Íslendingasögur og annála, dómskjala og jarðaúttekta svo eitthvað sé nefnt.¹²⁴ Niðurstöður fornleifarannsóknna styðja frásagnir í fornritum, svo sem hinum ýmsu Íslendingasögum, um skóglendi sem og úrbreiðslu byggðar.¹²⁵ Þá er hægt að finna ótal mörg dæmi þess að vísað sé til fornra skóga í örnefnum á Íslandi.¹²⁶

Ástæður jarðvegseyðingar hér á landi eru margþættar. Eldvirkni á Íslandi er óumdeilanlega meiri hér en í öðrum löndum Norður Evrópu. Aska og vikur vegna eldgosa setjast í jarðveg með þeim afleiðingum að jarðvegurinn er eðlisléttari og lausari í sér en jarðvegur víðast hvar annarsstaðar. Vatn og vindur hafa því meiri áhrif á hann en ella og eiga auðveldara með að flytja hann úr stað. Þá dylst engum að vindasamt er hér á landi en vindur er afkastamikið rofafl sem getur feykt í burt gróðurþekju sem er veik fyrir eða hefur rofnað.¹²⁷ Einnig hefur verið rætt um að ákveðið kuldatímabil hafi ríkt hér á landi frá árinu 1300 til 1900, stundum kallað „litla ísöld“ sem hafi átt sinn þátt í gróður- og jarðvegseyðingu.¹²⁸ Þrátt fyrir þessa samverkandi þætti sem hér hafa verið nefndir má þó rekja meginorsök jarðvegseyðingar hér á landi til eyðingar skóglendis.¹²⁹ Fyrir landnám norrænna manna hafði hið viðkvæma íslenska vistkerfi þrífist ágætlega í samlyndi við eldfjöll, jökla, vatn og veður. Eftir landnám varð þó breyting þar á. Sá skógur sem haldi hluta landsins var þá í auknum mæli brenndur til akuryrkju og beitar.¹³⁰ Leifar kolagrafa er að finna víða um landið. Slíkar minjar gefa áreiðanlegar upplýsingar um útbreiðslu skóglendis hér áður en slíkar leifar hafa til að mynda fundist á afréttarsvæðum sem nú er að meginhluta örfoka land.¹³¹

Ein helsta orsök eyðingar skóglendis á Íslandi er það skipulag búfjárbeitar sem hér hefur viðgengist í gegnum aldirnar. Ofbeit sauðfjár hefur lengi verið alvarlegt og verulegt vandamál hér á landi.¹³² Íslenska vistkerfið hafði þróast án beitardýra ef frá eru talin fuglar og skordýr, frá lokum síðustu ísaldar og var því berskjaldað fyrir þeim ágangi sem hlaust af þeim búfénaði

¹²³ Gunnar G. Scram, *Umhverfisréttur: Verndun náttúru Íslands* (Háskólaútgáfan. Landvernd 1995) 30-31.

¹²⁴ Friðrik G. Olgeirsson, *Sáðmenn sandanna: Saga landgræðslu á Íslandi 1907 - 2007* (Landgræðsla ríkisins 2007) 23.

¹²⁵ Sama heimild 24.

¹²⁶ Örnefnasjá Alta <<http://geo.alta.is/ornefnasja/>> skoðað 29. september 2019.

¹²⁷ Snorri Baldursson, *Lífriki Íslands: Vistkerfi lands og sjávar* (Bókaútgáfan Opna og Forlagið 2014) 260.

¹²⁸ Sama heimild 260.

¹²⁹ Sama heimild.

¹³⁰ Sama heimild 261.

¹³¹ Friðrik G. Olgeirsson, *Sáðmenn sandanna: Saga landgræðslu á Íslandi 1907 - 2007* (Landgræðsla ríkisins 2007) 24.

¹³² Gunnar G. Scram, *Umhverfisréttur: Verndun náttúru Íslands* (Háskólaútgáfan. Landvernd 1995) 180.

sem norrænir landnámsmenn fluttu hingað til lands.¹³³ Ísland var talið fullbyggt um 60 árum eftir landnám og hafði búfé fjölgað mikið, enda ein af undirstöðum afkomu þjóðarinnar fram eftir öldum.¹³⁴ Búfjárbæit var á hálendi jafnt sem láglandi, á sumrin og á veturna og gekk nærri kjarri, skógum og öðrum gróðri.¹³⁵

Fyrstu aldirnar eftir landnám var sauðfé beitt í miklum mæli ofan skógarmarka í fjallendi til að koma í veg fyrir að ull festist í kjarri og skógi enda var ullin gulls ígildi á þeim tíma. Gróður sem stendur hærra yfir sjávarmáli þolir illa beit og því þarf oft lítið til að hafa neikvæð áhrif á slík vistkerfi.¹³⁶ Hið viðkvæma gróðurlendi sem fyrirfinnst í fjallendi varð því fljótt markað ofbeit. Skóglendið rýrnaði einnig jafnt og þétt í gegnum aldirnar og gróðurþekjan sem einkenndi Ísland við landnám fór að dragast saman og í kjölfarið fylgdi gríðarleg jarðvegseyðing og uppblástur sem enn sér ekki fyrir endann á.¹³⁷

Hinir íslensku skógar héldu sér þó ágætlega fram eftir öldum en ákveðinn viðsnúningur varð á því á 18. og 19. öld þar sem skógum fór að hraka hratt.¹³⁸ Á upphafsárum 18. aldar voru íslenskir skógar um tíu sinnum útbreiddari heldur en þeir eru í dag.¹³⁹ Á 19. öld fjölgaði sauðfé mikið hér á landi en árið 1800 var sauðfé í landinu um 304 þúsund og var komið yfir 600 þúsund um miðbik aldarinnar á sama tíma og tún voru langt um umfangsminni að stærð en þau eru í dag. Sauðfjárstofninn lék því lausum hala um hálendi og láglandi Íslands og þeirri þróun fylgdi umfangsmikil gróðureyðing.¹⁴⁰ Óvenju hart var í ári með köflum á 19. öld sem hafði enn fremur neikvæð áhrif á gróðurfar á Íslandi og samhliða því hafði sauðfé fjölgað umtalsvert. Á þessum kuldatímabilum heyjaði ekki vel svo bændur gripu til þeirra ráða að beita sauðfé á viðkvæmum landsvæðum allan ársins hring. Sú beit hafði verulega neikvæð áhrif á þau gróðurlitlu og viðkvæmu svæði sem beitt voru enda máttu þau sín lítils vegna þeirra óhagstæðu veðurskilyrða sem fyrir voru í landinu á þessum kuldaskiðum.¹⁴¹

Óhófleg landnýting, ekki síst ofbeit í bland við harðneskjuleg veðurfarskilyrði, jökla og eldgos hefur leitt til umfangsmikillar gróður- og jarðvegseyðingar hér á landi sem á sér fáar

¹³³ Gunnar G. Scram, *Umhverfisréttur: Verndun náttúru Íslands* (Háskólaútgáfan. Landvernd 1995) 180.

¹³⁴ Sama heimild.

¹³⁵ Snorri Baldursson, *Lífriki Íslands: Vistkerfi lands og sjávar* (Bókaútgáfan Opna og Forlagið 2014) 262.

¹³⁶ Ólafur Arnalds o.fl., *Jarðvegsrof á Íslandi* (Landgræðsla ríkisins 1997) 48.

¹³⁷ Friðrik G. Olgeirsson, *Sáðmenn sandanna: Saga landgræðslu á Íslandi 1907 - 2007* (Landgræðsla ríkisins 2007) 13.

¹³⁸ Snorri Baldursson, *Lífriki Íslands: Vistkerfi lands og sjávar* (Bókaútgáfan Opna og Forlagið 2014) 262.

¹³⁹ Friðrik G. Olgeirsson, *Sáðmenn sandanna: Saga landgræðslu á Íslandi 1907 - 2007* (Landgræðsla ríkisins 2007) 29.

¹⁴⁰ Sama heimild 31.

¹⁴¹ Sama heimild 35.

hliðstæður á norðurhveli jarðar.¹⁴² Skóglendi þekur nú aðeins um 1% landsins í stað 25-40% við landnám.¹⁴³ Þá gefur úttekt á jarðvegsrofi á Ísland nokkuð sláandi mynd af núverandi ástandi gróðurþekju landsins. Þannig telst aðeins um 11% landsins hafa heilbrigða eða lítt rofna gróðurþekju. Helmingur landsins telst hafa alvarlegt rof og fjórðungur lands mikið eða mjög mikið rof.¹⁴⁴

4. Lögfestar takmarkanir beitarréttinda í þágu náttúruverndar

Líkt og vikið hefur verið að felast í eignarrétti fasteignareiganda réttur til hagnýtingar þess gróðurs sem fasteigninni tilheyrir, á það ekki síst við um beitarrétt og önnur nyt tengdum búskap og búfjárhaldi. Slík nýting getur þó sætt almennum takmörkum út frá sjónarmiðum um náttúruvernd sem og sjálfbæra nýtingu náttúruauðlinda á borð við gróður og jarðveg. Lög um landgræðslu á Íslandi hefur verið sú löggjöf í gegnum árin sem fjallar um landnýtingu og takmarkanir á nýtingarrétti lands í skyni gróður- og jarðvegsverndar, ekki síst beitarrétti. Þykir því við hæfi að gera þeim lagabálki góð skil í eftirfarandi umfjöllun. Takmarkanir á beitarrétti er einnig að finna í fleiri íslenskum lagabálkum eða reglum settum með stoð í þeim. Þar ber helst að nefna friðlýsingar samkvæmt náttúruverndarlögum og lögum og reglum um þjóðgarða á Íslandi sem og skógræktarlögum. Þá þykir rétt að gera III. kafla fjallskilalaga um gróðurvernd og ítölu ítarleg skil í eftirfarandi umfjöllun. Rétt er að nefna að í búvörulögum nr. 99/1993 er að finna ákvæði um gæðastýrða sauðfjárframleiðslu sem og í reglugerð nr. 511/2018 sem sett er með stoð í lögnum sem fjallar meðal annars um landnýtingarþátt gæðastýrðrar sauðfjárframleiðslu. Er þar þó fyrst og fremst um að ræða ákveðið hvatakerfi, frekar en almennar takmarkanir á beitarrétti. Ekki gefst færi á að fjalla um slíkt hvatakerfi í ritgerð þessari en engu að síður þykir rétt að taka fram að sjálfbær landnýting í núverandi framkvæmd hér á landi byggist að miklu leyti á því hvatakerfi. Þá gefst heldur ekki færi á að fjalla um skipulagslög nr. 123/2010 og aðalskipulag sveitarfélaga en í þeim kann að vera kveðið á um ákveðnar takmarkanir á beitarréttindum sem í einhverjum tilfellum kunna að vera settar af náttúruverndarsjónarmiðum en falla þó að mestu leyti utan við efnistöð þessarar ritgerðar.

¹⁴² Sigurður Greipsson, „Catastrophic soil erosion in Iceland: Impact of long-term climate change, compounded natural disturbances and human driven land-use changes” (2012) *Catena* 98, 41.

¹⁴³ Friðrik G. Olgeirsson, *Sáðmenn sandanna: Saga landgræðslu á Íslandi 1907 - 2007* (Landgræðsla ríkisins 2007) 13.

¹⁴⁴ Ólafur Arnalds o.fl., *Jarðvegsrof á Íslandi* (Landgræðsla ríkisins 1997) 43.

4.1. Lög um landgræðslu

Eins og áður hefur verið rakið hefur átt sér stað mikil gróður- og jarðvegseyðing hér á landi frá landnámi. Því hefur óhjákvæmilega fylgt uppblástur lands og sandfok sem hafði þær alvarlegu afleiðingar í för með sér að bæir og jarðir fóru í eyði.¹⁴⁵ Í seinni tíð hefur verið lögð aukin áhersla á náttúruverndarsjónarmið við lagasetningu. Til að fjalla um og túlka ákvæði núgildandi landgræðslulaga verður ekki hjá því komist að fjalla stuttlega um tildrög þeirra, tilefni og þróun.

Í lok 19. aldar fór að bera á umræðum á Alþingi um þessi málefni sem báru með sér vilja til að sporna við þeirri alvarlegu þróun sem að framan hefur verið lýst. Árið 1891 var lagt fram frumvarp til laga fyrir Alþingi um friðun á skógum, hrísi, mosa og lyngi.¹⁴⁶ Frumvarpið náði þó ekki fram að ganga en sumum Alþingismönnum þess tíma þótti ljóst að nýting og ástand lands á Íslandi væri um margt ábótavant.¹⁴⁷ Ekki má af frumvarpinu ráða í hverju friðunin sem slík átti að felast, það er hvernig staðið skyldi að henni svo sem með því að girða til að koma í veg fyrir búfjárbreit og umferð manna.¹⁴⁸ Með frumvarpinu átti allt að einu að festa í lög mótvægisáðgerðir gegn eyðileggingu landsins af manna völdum með friðun gróðurlendis.

Fyrstu lög sem sett veru hér á landi sem varðaði landgræðslu eru lög nr. 6/1895 um hindrun sandfoks og sandgræðslu. Með lögunum var sýslunefndum á Íslandi gert kleift að gera samþykktir fyrir sýslur, þá fyrir sýsluna í heild eða að hluta, um hindrun sandfoks og sandgræðslu. Amtmaður staðfesti samþykktir, eða eftir atvikum synjaði ef þær fóru gegn meðal annars atvinnufrelsi manna. Lögin voru þó kannski ekki brautryðjandi.¹⁴⁹ Í því samhengi má nefna að einungis ein samþykkt var gerð á grundvelli laganna og var það fyrir Rangárvallasýslu árið 1899.¹⁵⁰ Síðar voru á Alþingi samþykkt lög nr. 54/1907 um skógrækt og varnir gegn uppblæstri lands sem eru almennt talin marka upphaf skipulegrar landgræðslu á Íslandi.¹⁵¹ Hið sama gilti um þessi lög og fyrsta frumvarpið að ekki var nánar kveðið á um framkvæmd friðunar. Sjö árum síðar voru samþykkt lög nr. 20/1914 um sandgræðslu. Með þeim var skilið á milli skógræktar og sandgræðslu. Í 1. gr. laganna er kveðið á um að landstjórninni sé heimilt

¹⁴⁵ Sjá t.d. Alþt. 1895, A-deild, 79: „Fyrir nokkrum árum síðan eyddi sandfok prestsetrinu Stóruvöllum í Stóruvalla prestkalli og nokkrum öðrum bæjum í sókninni, og var krikjan þar lögð niður.“

¹⁴⁶ Alþt. 1891, A-deild, 231, 231.

¹⁴⁷ Birkir Snær Fannarsson o.fl., „Reform of the Icelandic Soil Conservation Law“ í Harald Ginzky o.fl. (ritstj.), *International Yearbook of Soil Law and Policy* (IYSLP 2017) 228.

¹⁴⁸ Alþt. 1891, A-deild, 231, 231-322.

¹⁴⁹ Birkir Snær Fannarsson o.fl., „Reform of the Icelandic Soil Conservation Law“ í Harald Ginzky o.fl. (ritstj.), *International Yearbook of Soil Law and Policy* (IYSLP 2017) 228.

¹⁵⁰ Stjt. 1899, B-deild, 114, 114-115.

¹⁵¹ Birkir Snær Fannarsson o.fl., „Reform of the Icelandic Soil Conservation Law“ í Harald Ginzky o.fl. (ritstj.), *International Yearbook of Soil Law and Policy* (IYSLP 2017) 229.

að láta girða uppblásin svæði í þeim tilgangi að vinna að sandgræðslu, bæði til þess að græða svæðin að fullu sem og til þess að koma í veg fyrir að uppblástur færðist út.¹⁵² Ekki er beinum orðum kveðið á um beitarfriðun í þessu samhengi en það má þó leiða líkum að tilgangur með girðingum hafi í þessu sambandi verið til að varna svæðum gegn ágangi búfjár, einkum sauðfés. Framkvæmd fól þannig í sér ákveðna takmörkun á beitarrétti.

Lög nr. 45/1923 um sandgræðslu leystu eldri lög frá árinu 1914 af hólmi. Í þeim var að finna mörg ákvæði sem voru samhljóma ákvæðum hinna eldri laga. Í þeim voru þó ákveðin nýmæli sem voru talin renna stoðum undir landgræðslustarf hér á landi og fólu í sér takmarkanir á beitarrétti. Ber þar helst að nefna 5. gr. laganna sem fól í sér heimild til eignarnáms á illa fögnu landsvæði en í ákvæðinu sagði að „land, sem uppblástur eða sandfok er á og hætta stafar af en eigendur þess, hlutaðeigandi hreppur eða sýsla vilja ekki kosta græðslu á, getur landstjórnin tekið eignarnámi“.¹⁵³ Í athugasemdum frumvarps þess er varð að lögum nr. 45/1923 kom fram að sandgræðslu fylgdi mikill kostnaður sem einstaka menn stæðu ekki alltaf undir, hvort sem það væri vegna skorts á vilja til starfsins eða fjárhagslegri getu. Væri í þeim tilvikum, sérstaklega á svæðum þar sem átti sér stað umfangsmikið sandfok og uppblástur, brýnt að geta tekið land eignarnámi þar sem margar jarðir og jafnvel heilar sveitir gætu verið í veði.¹⁵⁴ Í frumvarpi laganna var í fyrsta skipti fjallað um takmarkanir á beitarétti í formi beitarfriðunar sem mikilvægan þátt í mótvægisáðgerðum til að hefta uppblástur lands og sandfok.¹⁵⁵

Lög nr. 18/1941 um sandgræðslu og heftingu sandfoks tóku við af eldri lögum frá árinu 1923. Þau voru um margt áþekkt fyrri löggjöf en aukin áhersla var lögð á eignarnámsákvæði laganna. Í frumvarpinu því er varð að lögum nr. 18/1941 var hugsanlega í fyrsta sinn opinberlega viðurkennt að ofbeit væri vandamál á Íslandi.¹⁵⁶ Þar kom eftirfarandi fram:

Í landinu má ekki vera fleiri fénaður en bæði landi og fénaði sé hæfilegt. [...] Hér verður að verða stefnubreyting, friðun lands og ræktun í staðinn fyrir rányrkju, beitarörtröð, uppblástur og sandfok. Bændur verða að læra að búa á litlu ræktuðu landi og hafa fáan en vel fóðraðan fénað, í staðinn fyrir margan, en arðlítinn beitarfénað, sem lifir á óræktuðu landi og kemur því í auðn.¹⁵⁷

¹⁵² Alþt. 1914, A-deild, 103, 103.

¹⁵³ Alþt. 1923, A-deild, 330, 331.

¹⁵⁴ Sama heimild 333.

¹⁵⁵ Sama heimild 334.

¹⁵⁶ Friðrik G. Olgeirsson, *Sáðmenn sandanna: Saga landgræðslu á Íslandi 1907 - 2007* (Landgræðsla ríkisins 2007) 77.

¹⁵⁷ Alþt. 1941, A-deild, 231, 236.

Í frumvarpinu voru jafnframt tilgreind þrjú atriði sem þyrfti að taka til alvarlegrar athugunar í því skyni að verja landið gegn áframhaldandi eyðileggingu af sandfoki og uppblæstri. Í fyrsta lagi að takmarka beit á sandsvæðunum og var í því samhengi fjallað um að í landinu mætti ekki vera fleiri fénaður en bæði landinu og fénaðinum væri hæfilegt. Í öðru lagi að sandgræðslusvæði, sem girt væru og ætti að græða upp, yrðu að vera alfarið friðuð fyrir beit enda væri það ljóst að það þyrfti ekki nema eina kind til að valda miklu tjóni á sandgræðslusvæði. Í þriðja lagi að ríkið þyrfti að eiga sandgræðslusvæðin svo að rétt og vel væri staðið að landgræðslustarfi. Þá sagði „að verja landið fyrir uppblæstri og sandfoki er hagsmunamál ríkisins, það á að kosta sandgræðsluna af ríkinu og ríkið á að eiga sandgræðslusvæðin, sem girt eru“.¹⁵⁸ Á árunum 1940-1960 öðlaðist ríkið eignarheimildir yfir fjölda jarða eða jarðarhlutum til að sinna landgræðslu, á grundvelli þeirrar stefnumótunar sem að framan er rakin, það er að ríkið ætti sandgræðslusvæðin.¹⁵⁹

Lög um landgræðslu nr. 17/1965 voru í gildi allt fram til 10. janúar 2019, með aðeins minniháttar breytingum,¹⁶⁰ en þau tóku við af hinum eldri lögum frá árinu 1941. Landgræðslulögin fólu í sér töluverðar breytingar frá eldri lögum. Tilgangur laganna var, samkvæmt 1. gr., annars vegar að koma í veg fyrir eyðingu gróðurs og jarðvegs og hins vegar að græða upp eydd og vangróin lönd. Í lögnum voru allmörg nýmæli sem áttu að stuðla að því að markmiðum laganna yrði náð. Má þar fyrst nefna formlega stofnun Landgræðslunnar sem átti að sameina bæði gróðurvernd og sandgræðslu í sínum störfum. Áhersla var lögð á skipulagða gróðurvernd sem ætti að koma í veg fyrir eyðileggingu á gróðurlendi fyrir sakir ofnotkunar landgæða samhliða heftingu uppblásturs og sandgræðslu. Til að framfylgja því átti að skipa sérstakar gróðurverndarnefndir í þeim sveitarfélögum eða héruðum sem landgræðslustjóri teldi þeirra þörf. Áttu þær meðal annars að fylgjast með notkun afrétta og heimalanda innan sýslunnar, sbr. 20. gr. laganna. Mætti þannig segja sem svo að hlutverk Landgræðslunnar samkvæmt lögum væri þrjúþætt. Í fyrsta lagi landgræðsla sem felst í heftingu gróðureyðingar sem og uppgræðsla gróðursnaudra eða gróðurlítilla landsvæða. Í öðru lagi gróðurvernd sem myndi stuðla að eflingu gróðurs og jarðvegs til að auka mótstöðuafli landsins gegn eyðingu og uppblæstri. Í þriðja lagi gróðureftirlit þannig að fylgst væri með notkun gróðurs og unnið gegn ofnýtingu landgæða og eyðileggingu landssvæðis.¹⁶¹

¹⁵⁸ Alpt. 1941, A-deild, 231, 235-236.

¹⁵⁹ Birkir Snær Fannarsson o.fl., „Reform of the Icelandic Soil Conservation Law“ í Harald Ginzky o.fl. (ritstj.), *International Yearbook of Soil Law and Policy* (IYSLP 2017) 232.

¹⁶⁰ Sama heimild.

¹⁶¹ Gunnar G. Scram, *Umhverfisréttur: Verndun náttúru Íslands* (Háskólaútgáfan. Landvernd 1995) 179.

Í lögunum var einnig kveðið á um ítölu í fyrsta sinn í landgræðslulögum. Þannig var gert ráð fyrir að landgræðslustjóra væri heimilt að fela nánar tilteknum aðilum að rannsaka beitarpól lands og krefjast ítölu ef heimalönd eða afréttir voru ekki taldir hafa nægjanlegt beitarpól fyrir þann búpening sem á þeim gekk, sbr. 23. og 24. gr. laganna.

Verður nú vikið að umfjöllun um nógildandi landgræðslulög og nýmæli þeirra.

4.1.1. Lög um landgræðslu nr. 155/2018

Nógildandi lög um landgræðslu tóki gildi þann 10. janúar 2019 og tóku við af eldri lögum um landgræðslu nr. 17/1965. Hin síðarnefndu lög voru þá orðin rúmlega fimmtíu ára gömul og höfðu aðeins sætt minniháttar breytingum frá gildistöku þeirra.¹⁶²

Í apríl 2011 skipaði þáverandi umhverfisráðherra nefnd til undirbúnings endurskoðunar á landgræðslulögum. Nefndin lagði meðal annars áherslu á að skýra ákvæði sem vörðuðu verndun gróðurvistkerfa og jarðvegs og hvernig stuðlað yrði að sjálfbærri nýtingu gróður- og jarðvegsauðlinda landsins.¹⁶³ Nefndin vann að tillögum til nýrra landgræðslulaga í samvinnu við samráðs- og hagsmunaaðila sem fengu tækifæri til að koma sjónarmiðum sínum á framfæri og skilaði í júní 2012 greinargerð til ráðherra.¹⁶⁴ Frumvarp það er varð að nógildandi lögum nr. 155/2018 um landgræðslu byggir á þeim grunni sem nefndin setti fram í formi greinargerðar og tillagna að nýjum landgræðslulögum. Í greinargerð frumvarpsins kemur fram að eldri lög um landgræðslu væru barns síns tíma auk þess að komið hefðu í ljós ýmsir vankantar á lögunum í framkvæmd, ekki síst hvað varðaði möguleika hins opinbera til að koma í veg fyrir ósjálfbæra landnotkun og hnignun vistkerfa. Í því samhengi væri mikilvægt að færa lög um landgræðslu í nútímalegra horf til að taka mið af þeim samfélagslegu breytingum sem átt höfðu sér stað síðan hin eldri lög tóku gildi.¹⁶⁵ Í greinargerð er jafnframt vísað til að nýlegar rannsóknir hafi sýnt fram á óviðunandi ástand landsins á stórum svæðum sem brýnt væri að bregðast við. Lögin þyrftu þannig annars vegar að stuðla að því að draga úr jarðvegsrofi á Íslandi og endurheimta röskuð vistkerfi. Hins vegar þyrftu lögin að tryggja að gróður og jarðvegur væru ekki nýtt með ósjálfbærum hætti. Nýting lands skuli þess í stað taka mið af ástandi þess og tryggja viðgang

¹⁶² Birkir Snær Fannarsson o.fl., „Reform of the Icelandic Soil Conservation Law“ í Harald Ginzky o.fl. (ritstj.), *International Yearbook of Soil Law and Policy* (IYSLP 2017) 232.

¹⁶³ Nefnd um endurskoðun laga um landgræðslu, „Tillögur að efni nýrra laga um landgræðslu“ (Umhverfisráðuneytið júní 2012) 4 <<https://www.stjornarradid.is/media/umhverfisraduneyti-media/media/landgraedsluskysrsla-2012/landgraedslugreinargerð-lokautgafa-juni-2012.pdf>> skoðað 20. september 2019.

¹⁶⁴ Sama heimild 5.

¹⁶⁵ Nefnd um endurskoðun laga um landgræðslu, „Tillögur að efni nýrra laga um landgræðslu“ (Umhverfisráðuneytið júní 2012) 5 <<https://www.stjornarradid.is/media/umhverfisraduneyti-media/media/landgraedsluskysrsla-2012/landgraedslugreinargerð-lokautgafa-juni-2012.pdf>> skoðað 20. september 2019.

og virkni vistkerfa til framtíðar. Þá komu fram sjónarmið um mikilvægi þátttöku almennings í þeirri vegferð að endurreisa landkosti og koma að stefnumótun sem varðar gróður- og jarðvegsvernd.¹⁶⁶

Sjónarmið um sjálfbæra landnýtingu er þungamiðja hinna nýju landgræðslulaga sem felur í sér nýmæli frá eldri lögum að megin stefnu til. Þó var í eldri landgræðslulögum meðal annars kveðið á um að nytja skyldi land þannig að það valdi ekki rýrnun eða eyðingu landkosta, sbr. 17. gr. landgræðslulaga nr. 17/1965. Sjónarmið um sjálfbæra landnýtingu samrýmist þróun annarrar innlendra lögjafar svo sem náttúruverndarlaga eins og nánar verður vikið að síðar í ritgerð þessari.

Verður nú nánar vikið að einstökum köflum núgildandi laga með tilliti til takmarkanna á beitarrétti í þágu náttúruverndarsjónarmiða.

4.1.1.1. Markmið landgræðslulaga

Markmið landgræðslulaga er að vernda, endurheimta og bæta þær auðlindir Íslands sem fólgnar eru í gróðri og jarðvegi og að tryggja sjálfbæra landnýtingu, sbr. 1. gr. laganna. Í greinargerð frumvarps þess er varð að lögum nr. 155/2018 segir að það að stuðla að sjálfbærri landnýtingu eigi fyrst og fremst við um búfjárbætur. Áhersla er lögð á að hafa sjónarmið um sjálfbæra landnýtingu að leiðarljósi hvað varðar skipulag búfjárbeitar og eftir atvikum takmarkanna á búfjárbætur, svo sem varðandi viðmið um ítölu.¹⁶⁷

Til að stuðla að vernd og sjálfbærri nýtingu lands skal samkvæmt 2. gr. laganna meðal annars stefnt að því að landnýting taki mið af ástandi lands og stuðli að viðgangi og virkni vistkerfa, stöðva gróður- og jarðvegseyðingu og koma í veg fyrir spjöll á gróðri og jarðvegi. Þar segir jafnframt að sá sem verður valdur að spjöllum á gróðri og jarðvegi skuli bæta fyrir það tjón, sbr. d. liður 2. gr. laganna. Í athugasemdum frumvarpsins vísast nánar til 11. gr. náttúruverndarlaga varðandi þennan lið¹⁶⁸ sem kveður á um að framkvæmdaraðili skuli bera kostnað af því að koma í veg fyrir eða eftir atvikum takmarka spjöll á náttúrunni sem hlýst af framkvæmd. Af orðalagi ákvæðisins og skýringa í lögskýringagönum má ætla að hugsanleg skaðabótaábyrgð vegna spjalla á gróðri vegna búfjárbeitar verði ekki byggð á umræddu ákvæði. Er ákvæðið þannig í grunnin sambærilegt 17. gr. landgræðslulaga nr. 17/1965 sem kvað á um að sá sem verður valdur af landspjöllum vegna mannvirkjagerðar skuli bæta fyrir það.

¹⁶⁶ Alpt. 2018-2019, A-deild, þskj. 247 – 323. mál, almennar athugasemdir, 2. kafli.

¹⁶⁷ Sama heimild.

¹⁶⁸ Sama heimild, athugasemdir við 2. gr.

4.1.1.2. Stjórn landgræðslumála og áætlanir

Með núgildandi landgræðslulögum voru ekki gerðar stórvægilegar breytingar á stjórnýslu landgræðslumála utan þess að gefa Landgræðslu ríkisins nýtt nafn en sú stofnun ber nú heitið Landgræðslan.¹⁶⁹ Umhverfis- og auðlindaráðherra fer með yfirstjórn landgræðslumála, sbr. 1. mgr. 5. gr. laganna og Landgræðslan annast eftirlit með framkvæmd laganna auk þess að annast daglega stjórnýslu á því sviði sem lögin taka til, sbr. 2. mgr. 5. gr. laganna.

Landgræðsluáætlun og svæðisáætlun samkvæmt II. kafla laganna eru hins vegar nýmæli í lögunum. Landgræðsluáætlanir sem slíkar eru þó ekki nýjar af nálinni en tvær slíkar hafa verið samþykktar á Alþingi í formi þingsályktunar.¹⁷⁰ Samkvæmt 1. mgr. 6. gr. laganna skal ráðherra gefa út landgræðsluáætlanir á fimm ára fresti og skulu þær gilda til tíu ára í senn. Í landgræðsluáætlun skal meðal annars kveða á um framtíðarsýn og stefnu stjórnvalda í landgræðslu með tilliti til markmiða laganna. Hún skal stuðla að jarðvegsvernd og gera grein fyrir því hvernig gæði lands verði best varðveitt og hvernig megi efla og endurheimta vistkerfi. Þá skulu í landgræðsluáætlun vera tillögur um breytingar á nýtingu lands, til dæmis friðun fyrir tiltekinni nýtingu eftir því sem við á. Í frumvarpi laganna kemur fram að landgræðsluáætlunin geti verið leiðbeinandi fyrir aðalskipulagsvinnu sveitarfélaga og að gert sé ráð fyrir að sveitarfélög geti tekið upp áform um landgræðsluáætlun þegar þau endurskoða skipulagsáætlanir sínar. Slíkar áætlanir hafa þó ekki bindandi áhrif við ákvarðanatöku stjórnvaldsákvarðanna á sveitarstjórnarstigi.¹⁷¹ Þann 28. júní 2019 skipaði umhverfis- og auðlindaráðherra verkefnisstjórn sem mun hafa yfirumsjón með gerð landgræðsluáætlunar til samræmis við 2. mgr. 6. gr. laganna. Verkefnisstjórnin hefur tekið saman lýsingu á verkefninu og gert grein fyrir helstu áherslum sem fyrirhugaðar eru við gerð landgræðsluáætlunar og kynnt opinberlega í samræmi við 3. mgr. 6. gr. laganna. Verkefnisstjórnin fyrirhugar að skila tillögum að landgræðsluáætlun til ráðherra fyrir 1. september 2020.¹⁷²

Samkvæmt 7. gr. laganna skal Landgræðslan gera svæðisáætlanir fyrir hvern landshluta fyrir sig í samráði við sveitarfélög og aðra hagsmunaaðila, og skal hún byggja á grunni landgræðsluáætlunar. Gerð landgræðslu- og svæðisáætlana er ætlað að stuðla að betri yfirsýn og stefnumótun hvað varðar gróður- og jarðvegsvernd og sjálfbæra nýtingu lands á landsvísu. Í þeirri vinnu eru sveitarfélög miðlægur aðili enda er skipulagsvaldið hjá þeim.¹⁷³

¹⁶⁹ Alpt. 2018-2019, A-deild, þskj. 247 – 323. mál, almennar athugasemdir, 6. kafli.

¹⁷⁰ Alpt. 1986-1987, A-deild, þskj. 763 – 289. mál; Alpt. 2001-2002, A-deild, þskj. 1448 – 555. mál.

¹⁷¹ Alpt. 2018-2019, A-deild, þskj. 247 – 323. mál, athugasemdir við 6. gr.

¹⁷² Landgræðsluáætlun – drög að lýsingu nr. S-12/2020; Verkefnisstjórn um landgræðsluáætlun, „Landgræðsluáætlun: Lýsing fyrir gerð landgræðsluáætlunar“ (Landgræðslan 21. janúar 2020) 1-4.

¹⁷³ Alpt. 2018-2019, A-deild, þskj. 247 – 323. mál, almennar athugasemdir, 6. kafli.

Þegar þetta er skrifað er ekki komin reynsla á framangreindar áætlanir. Það má þó segja að í þeim felast ákveðin tækifæri fyrir stjórnvöld að vinna betur að gróður- og jarðvegsvernd með tilliti til til sjónarmiða um sjálfbæra landnýtingu og í því skyni til dæmis friða afmarkað land þar sem þess er talin þörf fyrir ákveðinni nýtingu svo sem búfjárbætur.

4.1.1.3. Sjálfbær landnýting

Í IV. kafla laganna er fjallað nánar um sjálfbæra landnýtingu og mótvægisáðgerðir gegn ósjálfbærri landnýtingu. Í 9. gr. laganna kemur fram að landnýting skuli vera sjálfbær þannig að ekki sé gengið á auðlindir landsins og þær endurheimtar eins og frekast er unnt. Þá skal viðgangur og virkni vistkerfa haldast og landnýting byggjast á viðmiðum um sjálfbærni sem nánar er kveðið á um í 11. gr. laganna. Krafa um sjálfbæra nýtingu getur ein og sér talist til takmarkanna á beitarrétti. Slík krafa þarf þó ekki að fela í sér að rétthafinn sé alfarið hindraður í að nýta tiltekið landsvæði til beitar, þó það sé vissulega nauðsynlegt í einhverjum tilvikum, heldur einungis að nýting þessa tiltekna landsvæðis sé sjálfbær.¹⁷⁴

10. gr. laganna kveður nánar á um eftirlitsskyldu Landgræðslunnar með nýtingu og ástandi lands. Í ákvæðinu kemur fram að Landgræðslan skuli leggja mat á það hvers konar landnýting samræmist markmiðum laganna. Í því skyni skal stofnunin meta á kerfisbundinn hátt¹⁷⁵ ástand lands, árangur af gróður- og jarðvegsvernd, eflingu og endurheimt vistkerfa með tilliti til mismunandi landnytja. Þá kemur jafnframt fram að upplýsingar um framangreinda þætti skuli birta opinberlega. Í eldri landgræðslulögum var gróðureftirlit eitt af meginhlutverkum Landgræðslunnar. Átti stofnunin að fylgjast með notkun gróðurs og vinna gegn ofnotkun og skemmdum á gróðuruauðlindinni, sbr. 3. tl. 2. gr. landgræðslulaga nr. 17/1965. Það eftirlit var að vissu leyti sett í hendur sveitarfélaga en í hverju sveitarfélagi áttu að vera starfræktar svokallaðar gróðurverndarnefndir. Hlutverk þeirra var að fylgjast með notkun afrétta og heimalanda og skila árlegum skýrslum til landgræðslustjóra um starfsemi sína, sbr. 19. gr. auk 1. og 2. mgr. 20. gr. landgræðslulaga nr. 17/1965. Þegar fram liðu stundir kom í ljós að þessu eftirliti var ekki háttáð með þeim hætti sem löggin boðuðu. Gróðurverndarnefndir hafa lagst af í flestum ef ekki öllum sveitarfélögum landsins og hafa í raun ekki verið starfræktar í fjölda ára.¹⁷⁶ Fjallskilanefndir og sveitarfélög hafa að einhverju

¹⁷⁴ Alpt. 2018-2019, A-deild, þskj. 247 – 323. mál, almennar athugasemdir, 4. kafli.

¹⁷⁵ Sama heimild, athugasemdir með 10. gr.

¹⁷⁶ Nefnd um endurskoðun náttúruverndarlaga, *Náttúruvernd: Hvítbók um löggjöf til verndar náttúru Íslands* (Umhverfisstofnun 2011) 367; Nefnd um endurskoðun laga um landgræðslu, „Tillögur að efni nýrra laga um landgræðslu“ (Umhverfisstofnun júní 2012) 34 <<https://www.stjornarradid.is/media/umhverfisstofnun/media/media/landgraedsluskýrsla-2012/landgraedslugreinargerd-lokautgafa-juni-2012.pdf>> skoðað 20. september 2019.

marki haldið utan um þessar upplýsingar en umfang landnýtingar og tengsl þess við ástand lands hefur aldrei verið skráð markvisst fyrir landið í heild. Hefur því reynt erfitt að fá heildstæða mynd af landnýtingu fyrir einstök svæði en einnig fyrir landið í heild.¹⁷⁷ Í núgildandi landgræðslulögum er lögð ríkari áhersla á eftirlitsþátt laganna enda verður það að teljast forsenda fyrir því að land sé nýtt með sjálfbærum hætti. Í áður nefndum tillögum samstarfshóps um ný landgræðslulög komu fram sjónarmið um nauðsyn þess að koma á reglulegu eftirliti með ástandi og þróun landsvæða sem nýtt eru til búfjárbætur þar sem notuð eru tiltekin, fyrirfram ákveðin viðmið og grípa til tilgreindra úrræða ef landsvæðin uppfylla ekki þau viðmið.¹⁷⁸ Sambærileg sjónarmið komu einnig fram í tillögum starfshóps um beitarstjórnun og sjálfbæra landnýtingu sem settar voru fram í janúar 2013. Þar kom fram að eðlilegt væri að það fari fram símat á ástandi gróður- og jarðvegsauðlinda landsins sem væri grundvöllur ákvarðanna um sjálfbæra nýtingu, rétt eins og þekkist með aðrar auðlindir landsins á borð við auðlindir sjávar.¹⁷⁹ Nú þegar hefur þessi þáttur laganna verið virktur að ákveðnu leyti. Á árinu 2017 var verkefninu Grólinn komið á fót en það verkefni er á forræði Landgræðslunnar og unnið í samstarfi við hagaðila og aðrar stofnanir.¹⁸⁰ Markmið verkefnisins er tvíþætt, annars vegar að skila heildarmati á ástandi lands á Íslandi með reglubundnum hætti, þ.e. gróður- og jarðvegsauðlindum landsins og hins vegar að þróa sjálfbærnivísa fyrir nýtingu þessara auðlinda.¹⁸¹ Er verkefninu meðal annars ætlað að þróa leiðir varðandi eftirlit með ástandi lands sem metur breytingar á ástandi milli tímabila. Út frá þeim upplýsingum er hægt að fá betri mynd á það hvort um sjálfbæra landnýtingu sé að ræða og hvar grípa þurfi til aðgerða.¹⁸² Hið sama hefur átt við um landnýtingu og ástand lands, upplýsingar um slíkt hafa

¹⁷⁷ Bryndís Marteinsdóttir o.fl., „Grólinn - Mat og vöktun á gróður- og jarðvegsauðlindum á Íslandi: Ársskýrsla 2017“ (Landgræðsla ríkisins 2017) 11 <https://grolind.land.is/wp-content/uploads/2018/01/2017_Gr%C3%B3Linn_%C3%81rsk%C3%BDrsla_undirskrifu%C3%B0.pdf> skoðað 29. október 2019.

¹⁷⁸ Nefnd um endurskoðun laga um landgræðslu, „Tillögur að efni nýrra laga um landgræðslu“ (Umhverfisráðuneytið júní 2012) 19 <<https://www.stjornarradid.is/media/umhverfisraduneyti-media/media/landgraedsluskysrsla-2012/landgraedslugreinargerd-lokautgafa-juni-2012.pdf>> skoðað 20. september 2019.

¹⁷⁹ Starfshópur um beitarstjórnun og sjálfbæra landnýtingu, „Tillögur“ (Umhverfis- og auðlindaráðuneytið janúar 2013) 5-6 <https://www.stjornarradid.is/media/umhverfisraduneyti-media/media/pdf_skrar/sjafibaer-landyting-lokautgafa-januar-2013.pdf> skoðað 11. nóvember 2019.

¹⁸⁰ Bryndís Marteinsdóttir o.fl., „Grólinn - Mat og vöktun á gróður- og jarðvegsauðlindum á Íslandi: Ársskýrsla 2017“ (Landgræðsla ríkisins 2017) 3 <https://grolind.land.is/wp-content/uploads/2018/01/2017_Gr%C3%B3Linn_%C3%81rsk%C3%BDrsla_undirskrifu%C3%B0.pdf> skoðað 29. október 2019.

¹⁸¹ Sama heimild 1.

¹⁸² Bryndís Marteinsdóttir o.fl., „Grólinn - Mat og vöktun á gróður- og jarðvegsauðlindum á Íslandi: Ársskýrsla 2017“ (Landgræðsla ríkisins 2017) 1 <https://grolind.land.is/wp-content/uploads/2018/01/2017_Gr%C3%B3Linn_%C3%81rsk%C3%BDrsla_undirskrifu%C3%B0.pdf> skoðað 29. október 2019.

aldrei verið skráðar markvisst fyrir landið í heild en nauðsynlegt er talið að svo sé til að hægt sé að tengja landnýtingu við ástand lands. Matvælastofnun vinnur nú að því að uppfæra slíkar skráningar þannig að fyrir liggi gögn um hve mörgu fé er sleppt á tiltekna úthaga og afrétti hverju sinni.¹⁸³ Áætlað er að skila fyrsta stöðumati á ástandi gróður- og jarðvegsauðlindum landsins á þessu ári.¹⁸⁴

Í 11. gr. landgræðslulaga er kveðið á um skyldu ráðherra til að setja reglugerð sem miðar að því að tryggja sjálfbæra landnýtingu með leiðbeiningum og viðmiðum því tengdu sem taki mið af ástandi lands, til dæmis varðandi búfjárbætur. Skal Landgræðslan gera tillögur að slíkum leiðbeiningum að höfðu samráði við viðeigandi stofnanir, sveitarfélög og hagsmunaaðila. Er þannig gert ráð fyrir að ákveðin viðmið verði sett til dæmis um það hvernig ástand lands skal háttáð svo að sauðfjárbætur teljist sjálfbær og uppfylli skilyrði gæðastýrðar framleiðslu samkvæmt búvörulögum nr. 99/1993.¹⁸⁵ Þegar þetta er ritað hefur slík reglugerð ekki verið sett. Verður það að teljast óheppilegt. Í því samhengi má benda á að Landgræðslan hefur heimild til beitingu stjórnvaldssekta á einstaklinga og lögaðila, sbr. 25. gr. landgræðslulaga komi í ljós að nýting lands samrýmist ekki viðmiðum um sjálfbæra nýtingu. Verður að telja að álagning stjórnvaldssekta vegna brota á óskráðum viðmiðum komi ekki til álita, enda uppfyllir slík beiting ákvæðisins tæpast áskilnað um skýrleika refsheimilda. Nánar verður fjallað um viðurlagaheimildir Landgræðslunnar síðar í ritgerð þessari.

Í 12. gr. landgræðslulaga er fjallað um úrræði sem Landgræðslan getur gripið til telji stofnunin að landnýting samræmist ekki lögnum. Er þar fyrst og fremst um að ræða leiðbeiningar um gerð landbótaáætlunar.¹⁸⁶ Landbótaáætlanir eru tímasettar aðgerðaráætlanir um úrbætur á ástandi lands og landnýtingu, sbr. e. lið 4. gr. landgræðslulaga. Úrræðinu er ekki ætlað að vera verulega íþyngjandi heldur frekar að koma á úrbótum á nýtingu í samvinnu við hlutaðeigandi aðila. Landgræðslan leiðbeinir eiganda eða rétthafa lands um gerð landbótaáætlunar í samráði við viðkomandi sveitarstjórn. Í slíkum áætlunum kann að vera kveðið á um tiltekna takmarkanir á beitarrétti. Landbótaáætlanir eru einnig gerðar ef afréttir eða annað land sem notað er fyrir búfjárbætur samræmist ekki sjónarmiðum um sjálfbæra

¹⁸³ Bryndís Marteinsdóttir o.fl., „Gróllind - Mat og vöktun á gróður- og jarðvegsauðlindum á Íslandi: Ársskýrsla 2018“ (Landgræðsla ríkisins 2018) 6 <https://grolind.land.is/wp-content/uploads/2019/02/2018_Gr%C3%B3llind_%C3%81rssk%C3%BDrsla_undirskrift.pdf> skoðað 29. október 2019.

¹⁸⁴ Bryndís Marteinsdóttir o.fl., „Gróllind, „Mat og vöktun á gróður- og jarðvegsauðlindum á Íslandi: Ársskýrsla 2019“ (Landgræðslan 2019) 1 <https://grolind.land.is/wp-content/uploads/2020/01/2019_Gr%C3%B3llind_%C3%81rssk%C3%BDrsla_undirskrift.pdf> skoðað 20. febrúar 2020.

¹⁸⁵ Alþt. 2018-2019, A-deild, þskj. 247 – 323. mál, athugasemdir með 11. gr.

¹⁸⁶ Sama heimild, athugasemdir með 12. gr.

landnýtingu í tengslum við gæðastýrða sauðfjárframleiðslu. Ef viðkomandi eigandi eða eigendur eða réttthafar lands sinna ekki gerð landbótaáætlunar eða fylgja ekki ákvæðum hennar skal stofnunin óska eftir ítölu í landið sbr. 2. mgr. 12. gr. Ítala er stjórnsýsluframkvæmd sem fer eftir ákvæðum fjallskilalaga eins og nánar verður vikið að síðar.

4.1.1.4. Samningar, afhending og sala landgræðslusvæða

Í eldri lögum um landgræðslu var lögð áhersla á að Landgræðslan hefði fullkominn umráðarétt yfir landi sem tekið var til heftingar á jarð- og sandfoki sem og uppgræðslu. Var slíkt tryggt með annars vegar samningum við viðkomandi landeigendur eða eftir atvikum með eignarnámi, sbr. 7. gr. landgræðslulaga nr. 17/1965. Þá hefur ríkið í gegnum tíðina fengið eignarheimildir yfir fjölda landsvæða í því skyni að sinna þar uppgræðslu og endurheimt landgæða eins og áður hefur komið fram. Landgræðslusvæði er land sem Landgræðslan hefur umsjón með en þau geta verið bæði í eigu hins opinbera eða einkaaðila, sbr. h. lið 4. gr. landgræðslulaga. Í núgildandi landgræðslulögum er lögð aukin áhersla á að koma sammingsbundnum landgræðslusvæðum í umsjón viðkomandi eiganda eða réttthafa lands þannig að hlutverk Landgræðslunnar verði fyrst og fremst það að styðja við landgræðslustörf annarra.¹⁸⁷ Þegar land sem Landgræðslan hefur umsjón með samkvæmt samningi við landeiganda er komið í gott og ákjósanlegt ástand að mati stofnunarinnar og ekki þörf á frekari aðgerðum skal umsjón landsins aftur falin landeiganda, sbr. 1. mgr. 21. gr. laganna. Slík afhending er þó ákveðnum skilyrðum bundin en stofnunin setur reglur um meðferð landsins sem miða að sjálfbærri landnýtingu og skal þeim reglum vera þinglýst á viðkomandi landsvæði, sbr. 2. mgr. 21. gr. laganna. Hið sama gildir um sölu Landgræðslunnar á landi sem hefur verið afsalað til stofnunarinnar eða verið tekið eignarnámi. Land skal ekki selt fyrr en ástand þess uppfyllir skilyrði 1. mgr. 21. gr. laganna, sbr. 1. mgr. 22. gr. sömu laga. Ef land uppfyllir þau skilyrði kann það að vera selt með sömu skilyrðum þ.e. með reglum um meðferð lands sem miði að sjálfbærri landnýtingu, sbr. 2. mgr. 22. gr. landgræðslulaga.

4.1.1.5. Þvingunarúrræði og eignarnám

Landgræðslan fer með eftirlit með framkvæmd landgræðslulaga samkvæmt 2. mgr. 5. gr. laganna. Í því samhengi má telja að ákveðin frumkvæðisskylda hvíli á stofnuninni til að tryggja hlítu við ákvæði laganna.

Til að knýja á um framkvæmd ráðstöfunar samkvæmt lögnum hefur Landgræðslan yfir að ráða þvingunarúrræðum. Af meðalhófsreglu stjórnsýslulaga leiðir að slíkum íþyngjandi

¹⁸⁷ Alþt. 2018-2019, A-deild, þskj. 247 – 323. mál, athugasemdir með 21. gr.

úrræðum er ekki beitt nema í þágu lögmæts markmiðs og að önnur vægari úrræði séu ekki tæk. Í fyrsta lagi er Landgræðslunni heimilt að veita aðilum áminningu og eftir atvikum veita aðilum hæfilegan frest til úrbóta til að knýja fram ráðstafanir á grundvelli laganna. Sinni aðili ekki fyrir mælum um úrbætur innan tilskilins frests getur Landgræðslan lagt dagsektir á aðila þar til úr er bætt. Dagsektir geta numið allt að 500.000 kr. á dag og skulu þær renna í ríkissjóð, sbr. 24. gr. landgræðslulaga. Þá getur Landgræðslan lagt stjórnvaldssektir á aðila sem brýtur gegn ákvæði 12. gr. Getur það átt við í tilvikum þar sem eftirlit Landgræðslunnar eða sveitastjórnar með ástandi lands samkvæmt fjallskilalögum leiðir í ljós að nýting lands samrýmist ekki landgræðslulögum eða viðmiðum um sjálfbæra landnýtingu samkvæmt 11. gr. laganna. Í slíkum tilvikum skal Landgræðslan leiðbeina viðkomandi eiganda eða rétthafa lands um gerð landbótaáætlunar og skal það gert í samráði við sveitastjórn, sbr. 1. mgr. 12. gr. laganna. Telji Landgræðsla að eigandi eða rétthafi lands sinni ekki gerð landbótaáætlunar eða aðili fylgir ekki ákvæðum hennar skal stofnunin óska eftir ítölu samkvæmt fjallskilalögum, sbr. 2. mgr. 12. gr. laganna. Sé um að ræða aðra nýtingu lands er stofnuninni heimilt að beita dagsektum. Megi rekja ósjálfbæra landnýtingu til ágangs vegna lausagöngu búfjár skal Landgræðslan óska eftir því við viðkomandi sveitastjórn að hún hlutist til að umráðamanni búfjár verði skylt að hafa búfénað í vörslu allt árið eða hluta þess, sbr. 3. mgr. 12. gr. laganna. Brjóti aðili gegn framangreindum ákvæðum er Landgræðslunni heimilt að leggja stjórnvaldssektir á einstakling eða lögaðila en þær sektir geta numið allt að 1.000.000 kr., sbr. 25. gr. laganna. Í frumvarpi því er varð að gildandi lögum kemur fram að ekki sé gert ráð fyrir því að Landgræðslan grípi til þvingunarúrræða nema í þeim tilvikum þar sem þvingunarúrræði annarra laga gilda ekki. Er ákvæðinu ætlað að ná til þeirra tilvika þar sem önnur stjórnvöld fara ekki með forræði á málinu.

Að framangreindu virtu má telja að beiting stjórnvaldssekta kunni að ráðast af túlkun á viðmiðum sem finna megja í reglugerð um sjálfbæra landnýtingu sem og ákvæða í landbótaáætlun. Hins vegar er vert að nefna að reglugerð um sjálfbæra nýtingu hefur ekki verið sett, líkt og skýrlega er kveðið á um í 11. gr. laganna. Það leiðir af lögmætisreglu að lög sem takmarka réttindi verði að vera skýr og fyrirsjáanleg.¹⁸⁸ Af því leiðir að stjórnvaldssekt verður tæplega ákvörðuð á óbirtum viðmiðum. Slík sjónarmið voru upp í dómi Hæstaréttar í máli 449/2002.¹⁸⁹ Í málinu var maður ákærður fyrir að hafa raskað hreiðurstað arna og spillt friðlýstum náttúruminum. Ákærði var sýknaður á þeim grundvelli að orðalag refsheimildar

¹⁸⁸ Björg Thorarensen, *Stjórnskipunarréttur: Mannréttindi* (Bókaútgáfan Codex 219) 137.

¹⁸⁹ Hrd. 3. apríl 2003 í máli nr. 449/2002.

var ekki talið nægilega ótvírætt og glöggt og uppfyllti af þeim sökum ekki kröfur til skýrleika refsheimilda.

Að framangreindu virtu má því telja að verulegur vafi sé uppi hvort grundvöllur sé fyrir sektarákvörðun í þeim tilvikum sem hér er lýst að framan.

Ráðherra er heimilt að taka land eignarnámi ef slík ráðstöfun er talin nauðsynleg með hliðsjón af markmiðum laganna. Í þeim tilfellum fer um framkvæmd eignarnáms eftir lögum um framkvæmd eignarnáms nr. 11/1973, sbr. 26. gr. landgræðslulaga. Sambærilegt ákvæði hefur verið í lögum um landgræðslu um áratuga skeið en því hefur sjaldan verið beitt. Nánar tiltekið tvisvar sinnum og síðast árið 1945.¹⁹⁰ Í athugasemdum frumvarps þess er varð að núgildandi landgræðslulögum kemur fram að úrræðinu sé einungis beitt ef viðkomandi landsvæði sé þannig að umfangsmiklir almannahagsmunir liggi við því að landgræðsluframkvæmdir eigi sér þar stað og fullreynt sé að samningar um landgræðslu náist við viðkomandi eigendur eða réttihafa lands.¹⁹¹

4.2. Lög um afréttamálefni, fjallskil o.fl.

Í III. kafla fjallskilalaga er nánar fjallað um verndun beitolands og um ítölu. Í 1. mgr. 15. gr. laganna kemur fram að stjórnnum fjallskiladeilda og sveitarstjórnnum, þegar um heimalönd er að ræða, er skylt að fylgjast með ástandi afrétta og heimalanda og hafa um það samráð við gróðurverndarnefnd viðkomandi sýslu sem og Landgræðsluna.

Af orðalagi ákvæðisins má ætla að sveitarfélögum sé skylt að viðhafa slíkt eftirlit að eigin frumkvæði. Ákvörðun stjórnvalds um að taka mál til umfjöllunar á því sviði sem stjórnvaldi er ætlað að hafa eftirlit með telst ekki vera eiginleg stjórnvaldsákvörðun. Við slíkt eftirlit geta hins vegar komið fram upplýsingar sem leitt geta til þess að stjórnvald hefur sérstakt mál þar sem fyrirhugað er að bregðast við upplýsingum um ekki hafi verið gætt að lögum.¹⁹²

Berist sveitarfélagi eða fjallskiladeild rökstuddar ábendingar um að nýtingu afrétta eða heimalanda sé ekki hagað á skynsamlegan hátt eða þar sé um ofbeit að ræða er þeim skylt að leita álits gróðurverndarnefndar og Landgræðslunnar um málið og mögulegar aðgerðir til úrbóta, sbr. 2. mgr. 15. gr. laganna. Vakna þá upp spurningar hverjum sé heimilt að leggja fram rökstudda ábendingu um nýtingu lands sem notað er undir búfjárbætur. Af orðalagi 2. mgr. 15. gr. laganna má ekki ráða að slík ábending þurfi að berast frá aðila sem á beina og lögvarða hagsmuni af úrlausn málsins. Má því ætla að lögbærum stjórnvöldum væri skylt að taka afstöðu

¹⁹⁰ Birkir Snær Fannarsson o.fl., „Reform of the Icelandic Soil Conservation Law“ í Harald Ginzky o.fl. (ritstj.), *International Yearbook of Soil Law and Policy* (IYSLP 2017) 231.

¹⁹¹ Alþt. 2018-2019, A-deild, þskj. 247 – 323. mál, athugasemdir með 26. gr.

¹⁹² Páll Hreinsson, *Stjórnsýsluréttur: Málsmeðferð* (Bókaútgáfan Codex 2013) 406.

til þess, hvort taka bæri mál til meðferðar í kjölfar slíkrar tilkynningar, óháð því frá hverjum tilkynning stafaði.¹⁹³ Yrði slíkt mál tekið til formlegrar meðferðar í kjölfar tilkynningar myndi tilkynnandi máls ekki teljast aðili þess nema hann hefði lögvarða hagsmuni af úrlausn þess til dæmis í formi upprekstrarréttar í viðkomandi afrétt.

Í 16. gr. laganna er kveðið á um leiðir til úrbóta ef ástand afrétta eða heimalanda er ábótavant en þar segir að ef þörf er fyrir bættu meðferð þessara landsvæða, að mati gróðurverndarnefndar og Landgræðslunnar, sé heimilt að grípa til nánar tilgreindra aðgerða. Þær aðgerðir eru útlistaðar í a. – f. lið 1. mgr. 16. gr. laganna og eru, að ákveða að fjallgöngur að hausti skuli færðar fram eða að smalað verði á hluta afréttar fyrir göngur, að ákveða hvenær fyrst megi reka búfé á tiltekinn afrétt, að láta girða sérstök svæði á afréttum eða heimalöndum fyrir hrossabeit, eða að banna að hross séu rekin á afrétt, að eiga frumkvæði að aðgerðum til hagabóta í samráði við gróðurverndarnefnd og Landgræðsluna eða að síðustu, eiga frumkvæði að ítölu.

Er því um að ræða nokkra möguleika á takmörkunum beitarréttar í skyni gróðurverndar á afréttum og á heimalöndum. Það má þó velta því upp hversu raunhæf slík úrræði eru í raun sér í lagi með hliðsjón af því að gróðurverndarnefndir hafa ekki verið starfræktar í sveitarfélögum landsins um langt skeið eins og áður hefur komið fram. Það má þannig velta því upp hvort og þá hvernig þetta sé útfært nú til dags. Lögin áskilja að mat gróðurverndarnefndar og Landgræðslunnar þurfi að liggja fyrir í ákveðnum tilvikum. Ályktanir um framkvæmd og virkni umrædda takmarkanna má finna í niðurstöðum ritgerðarinnar.

4.2.1. Ítala

Íslensk lög hafa um langt skeið innihaldið ákvæði um takmarkanir á beitarrétti. Ákvæði um takmörkun fjölda sauðfjár í haga, sem hefur að jafnaði verið kallað ítala, er að finna í Grágás,¹⁹⁴ og Jónsbók.¹⁹⁵ Hugtakið ítala hefur hvergi verið skilgreint sérstaklega í íslenskum lögum. Samkvæmt íslenskri orðabók menningarsjóðs merkir orðið „ákvörðun (áætlun) um hve mikið búfé hver og einn megi hafa á sameiginlegu beitarlandi“ eða „leyfður fjöldi búfjár frá hverjum hlutaðeiganda“.¹⁹⁶ Sú skilgreining segir þó ekki alla söguna miða við hvernig úrræðinu hefur verið beitt hér á landi, enda er hægt að gera ítölu í afrétti, þ.e. sameiginlegt beitiand nánar

¹⁹³ Páll Hreinsson, *Sjórnsýsluréttur: Málsmeðferð* (Bókaútgáfan Codex 2013) 406.

¹⁹⁴ Gunnar Karlsson o.fl. (ritstj.), *Grágás: Lagasafn íslenska þjóðveldisins* (2. útg., Mál og menning 2001) 38. kapítuli landabrigðisþáttar.

¹⁹⁵ Már Jónsson (ritstj.), *Jónsbók: Lögbók Íslendinga* (Háskólaútgáfan 2004) 52. kapítuli landabrigðabálks.

¹⁹⁶ Möður Árnason (ritstj.), „ítala“, *Íslensk orðabók Menningarsjóðs* (Forlagið 2007) <snara.is> skoðað 10. desember 2019

tiltekinna aðila, jafnt og í eignarlönd,¹⁹⁷ svo sem jarðir í einkaeigu, svokölluð heimalönd, sbr. 17. gr. fjallskilalaga.

Um miðbik síðustu aldar var ítala tekin upp í sérstök lög hér á landi með lögum nr. 85/1943 um ítölu. Lögin heimiluðu sýslunefndum að gera samþykktir um ítölu í heimalönd sem og afréttarlönd, enda væri skilyrðum laganna fullnægt. Samkvæmt lögnum skyldi ítala metin svo að að fullskipað væri í landið, en ekki ofskipað, svo að fénaður mætti vel þrífast og ekki væri hætt á að land spillist sakir ofbeitar. Ekki er fyrir að dreifa frekari skýringum á ákvæðinu í frumvarpi því er varð að ítölulögum. Af lögnum má dæma að takmarkanir beitarréttar á grundvelli ítölu voru fyrst og fremst settar í því skyni að tryggja verðmæti annarra sem áttu sérstakra hagsmuna að gæta. Ný lög um ítölu voru sett árið 1959 með lögum nr. 39/1959, voru þau í grunnin sambærileg hinum eldri lögum en þeim var þó ætlað að bæta úr skorti á lagaákvæðum sem voru talin nauðsynleg til að stuðla að raunverulegri beitingu ítöluákvæðanna.

Með lögum um afréttarmálefni, fjallskil o.fl. nr. 42/1969 voru felldir úr gildi lög nr. 39/1959 um ítölu.¹⁹⁸ Með breytingarlögum nr. 43/1976 voru gerðar umtalsverðar breytingar á þeim kafla fjallskilalaga er varðaði ítölu. Töluvert var aukið við efnisinnihald kaflans auk þess sem tengd voru saman þau ákvæði sem miðuð að því að tryggja verndun og skynsamlega nýtingu afrétta og heimalanda undir einum og sama kafla laganna.¹⁹⁹ Helstu breytingar á framkvæmd ítölu sem gerðar voru með lögum nr. 43/1976 snéru að því hverjir gætu farið fram á að ítala yrði gerð, sem og hvernig að henni skyldi staðið. Lög nr. 42/1969 voru endurútgefin sem lög nr. 6/1986, að teknu tilliti til breytinga, með 2. gr. laga nr. 33/1985. Síðan þá hafa ítöluákvæðin staðið nær óbreytt, ef frá eru taldar breytingar sem tóku gildi í kjölfar nógildandi landgræðslulaga sem nánar verður fjallað um síðar.

4.2.2. Ítala í framkvæmd

Úrskurðir um ítölu liggja ekki fyrir með opinberum hætti og hefur höfundur reynt erfitt að sannreyna fjölda þeirra frá gildistöku laga um ítölu nr. 85/1943. Samkvæmt upplýsingum frá fyrrum landgræðslustjóra sem og fyrrum starfsmanni Bændasamtaka Íslands, hefur ítala einungis verið framkvæmd 15 sinnum á undanförunum 50 árum.²⁰⁰ Eiga framangreindir aðilar það sammerkt að hafa setið í ítölunefnd í flestum þeim úrskurðum. Þá hefur einungis einu sinni

¹⁹⁷ Karl Axelsson, „Um skorður umhverfisréttar við nýtingu lands og náttúruauðlinda“ (1996) 46 Tímarit lögfræðinga 81, 96.

¹⁹⁸ Alpt. 1968, A-deild, 291, 302.

¹⁹⁹ Alpt. 1976, A-deild, þskj. 306 – 145. mál, almennar athugasemdir.

²⁰⁰ Viðtal við Svein Runólfsson, fyrrum landgræðslustjóra (Gunnarsholti 20. nóvember 2019); Dr. Ólafur R. Dýrmondsson, tölvupóstur til höfundar (24. nóvember 2019).

gerst að slíkum úrskurði hafi verið skotið til yfirítölunefndar. Að mati fyrrum landgræðslustjóra hefur aðeins einn þessara úrskurða leitt af sér raunverulega gróðurvernd.²⁰¹ Þá hefur einu sinni verið gerð ítala í jörð sem telst til heimalands í skilningi fjallskilalaga.²⁰²

Til marks um það hve úrræðinu er lítið beitt í framkvæmd hefur ítala aðeins einu sinni verið framkvæmd síðastliðin 20 ár, tvisvar ef úrskurður yfirítölunefndar í því máli er talinn með. Þann 7. mars 2013 var úrskurðað um ítölu í afréttinn Almenna í Rangárþingi eystra í Rangárvallasýslu.²⁰³ Almenningar eru landsvæði sem eru norðan við Þórsmörk. Reynt hefur verið að græða upp land á þessu svæði síðan árið 1974 með því að takmarka beitarrétt svo sem með því að fækka fé, seinka upprekstri og flýta göngum að hausti. Árið 1990 náðust samningar við bændur sem nutu beitarréttar á afréttinum um að reka ekki fé á hann í tíu ár eða fram til ársins 2000 í skyni gróður- og jarðvegsverndar. Á því tímabili sinnti Landgræðslan gróðurbótum á afréttinum í samstarfi við beitarréttarhafa. Þrátt fyrir að samningurinn hafi runnið sitt skeið árið 2000 ákváðu beitarréttarhafar að nýta sér ekki rétt sinn að beitolandinu fyrr en sumarið 2012 þegar þeir óku sauðfé á svæðið.²⁰⁴ Var sú ákvörðun umdeild og var þann 6. september 2012 skipuð ítölunefnd samkvæmt 21. gr. fjallskilalaga. Ítölunefnd klofnaði í afstöðu sinni. Meirihluti nefndarinnar komst að þeirri niðurstöðu að beita mætti 50 fullorðnum ám með lömbum fyrstu fjögur árin á Almenninum. Að þeim tíma liðnum mætti fjölga fullorðnum ám í 90 og síðar í 130. Í forsendum ákvörðunar vísaði meirihlutinn til þess að ákveðnar grunnforsendur varðandi ástand afréttarins væru ekki nógu vel þekktar. Einkum væri þar um að ræða raunverulega gróðurþekju, tegundasamsetningu, uppskeru og hvaða beitarþungi hentaði hluta landsvæðisins sem væri þakinn ungum birkiplöntum. Var þannig talið varlega áætlað að byrja á að beita á svæðinu 50 ám með lömbum en láta þá tölu fara stigvaxandi næstu sumrin á eftir. Þá vísaði meirihlutinn til þess að endurmeta þyrfti ítöluna með aukinni þekkingu á framangreindum atriðum. Minnihlutinn taldi afréttinn óbeitarhæfan og að hugsanleg nýting hans gæti ekki talist sjálfbær. Var í því samhengi vísað til rannsóknar sem gerð var árið 2011 af hálfu Landbúnaðarháskóla Íslands sem bar vitni um miður gott ástand afréttarins víðast hvar. Í málinu bar nefndinni ekki saman um grundvöll ítölu. Þannig taldist minnihlutanum ljóst að framangreind rannsókn teldist beitarþolsrannsókn í skilningi þágildandi landgræðslulaga nr. 17/1965 og að leggja ætti hana til grundvallar varðandi ákvörðun um ítölu sbr. þágildandi 22. gr. fjallskilalaga. Í ákvæðinu sagði að ítala skyldi ákvörðuð með þeim hætti

²⁰¹ Viðtal við Svein Runólfsson, fyrrum landgræðslustjóra (Gunnarsholti 20. nóvember 2019).

²⁰² Úrskurður ítölunefndar um ítölu í Laxnes 8. september 1999.

²⁰³ Úrskurður ítölunefndar um ítölu fyrir afréttarlandið Almenna í Rangárþingi eystra 7. mars 2013.

²⁰⁴ Úrskurður yfirítölunefndar um ítölu í afréttinn Almenna í Rangárþingi eystra 1. apríl 2015.

að fullskipað væri í landið en ekki ofskipað miðað við beitarþol landsvæðisins. Við það mat skyldi byggja á beitarþolsrannsóknum svo sem við væri komið. Meirihlutinn leit ekki á framangreinda rannsókn sem beitarþolsrannsókn í skilningi fjallskilalaga og vísaði einungis almennt til hennar, sem og annarra heimilda, auk vettvangsheimsóknar á hluta afréttarins sem grundvöll ákvörðunar sinnar um ítölu. Meirihluti nefndarinnar taldi að með ítölugerð væri eingöngu verið að áætla hversu margt fé hægt væri að hafa á afréttinum án þess að hann bæri skaða af. En eins og áður kom fram viðurkenndi meirihlutinn að ákveðnar grunnforsendur væru ekki þekktar og töldu úrskurð sinn taka mið af því.

Framangreind niðurstaða meirihluta ítölunefndar var umdeild og bárust atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu alls níu erindi²⁰⁵ þar sem krafist var kvaðningu yfirítölunefndar í málinu samkvæmt 1. mgr. 27. gr. fjallskilalaga. Þar á meðal var krafa Landgræðslunnar, Skógræktarinnar og Landverndar. Féllst ráðuneytið á beiðni Skógræktarinnar um kvaðningu yfirítölunefndar enda taldist hún eiga einstaklingsbundna og sérstakra hagsmuna að gæta af úrlausn málsins.²⁰⁶ Helgaðist það af túlkun 18. gr. fjallskilalaga með hliðsjón af 1. mgr. 26. gr. stjórnarsýslulaga, þ.e. sjónarmiðum um aðila máls. Vísaði ráðuneytið jafnframt til þess að almennt væri viðurkennt í stjórnarsýslurétti að aðilar máls séu þeir einir sem hafa einstaklegra og verulegra hagsmuna að gæta við úrlausn þess.²⁰⁷ Í 18. gr. fjallskilalaga er gert ráð fyrir því að þeir sem hafi landsafnot af svæðum sem liggja að landsvæðum sem eru ofbeitt, geti haft frumkvæði að því að athuga hvort ítölu sé þörf, enda sé verulegur samgangur búfjár á milli þeirra. Skógræktin er umráðaaðili Þórsmerkur afréttar sem hefur verið friðaður fyrir beit í hartnær heila öld.²⁰⁸ Ágangur fjár af Almenninum kynni að valda ánauð og skaða á Þórsmerkur svæðinu. Aðrir þeir aðilar sem báðust kvaðningar yfirítölunefndar voru ekki taldir

²⁰⁵ Dr. Ingibjörg Svala Jónsdóttir og Dr. Þóra Ellen Þórhallsdóttir, „Athugasemdir við úrskurð meirihluta ítölunefndar fyrir afréttinn Almenninga í Rangárþingi eystra og krafa um yfirítölumat“ (Reykjavík 10. apríl 2013); Hreinn Óskarsson, „Leiðrétting og viðbót um þekju birkiskóga og nýgræðings á Almenninum, Rangárþingi Eystra“ (Oddi, Rangárvöllum 12. apríl 2013); Jón Kr. Arnarson og Sigurður Arnarson, „Krafa um yfirítölumat fyrir afréttarlandið Almenninga“ (Árborg 9. apríl 2013); Landbúnaðarháskóli Íslands, „Kæra vegna ítölugerðar fyrir Almenninga og athugasemdir við vinnubrögð og álit meirihluta ítölunefndar“ (Reykjavík 11. apríl 2013); Landgræðsla ríkisins, „Krafa um ítölumat fyrir Almenninga í Rangárþingi eystra“ (Gunnarsholti 10. apríl 2013); Landvernd, „Krafa um gerð yfirítölumats vegna ítölugerðar fyrir afréttarlandið á Almenninum í Rangárþingi eystra“ (12. apríl 2013); Náttúruverndarsamtök Íslands, „Varðar úrskurð ítölunefndar varðandi beit í Almenninum“ (Reykjavík 15. apríl 2013); Skógrækt ríkisins, „Athugasemdir við niðurstöðu ítölunefndar um ítölu í Almenninga í Rangárþingi eystra og krafa um yfirítölumat“ (4. apríl 2013); Skógræktarfélag Íslands, „Athugasemdir Skógræktarfélags Íslands vegna ítölugerðar fyrir afréttarlandið Almenninga í Rangárþingi eystra, Rangárvallasýslu“ (Reykjavík 12. apríl 2013).

²⁰⁶ Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið til Skógræktar ríkisins, „Kvaðning yfirítölunefndar vegna Almenninga Rangárþingi eystra“ (Reykjavík 30. apríl 2013).

²⁰⁷ Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið til Skógræktar ríkisins „Svar við bréfi dags. 4. apríl 2013“ (Reykjavík 18. apríl 2013).

²⁰⁸ Skógræktin, „Þórsmörk“ <<https://www.skogur.is/is/thjodskogar/sudurland/thorsmork>> skoðað 19. febrúar 2020.

eiga einstaklegra og verulegra hagsmuna að gæta vegna úrlausnar málsins og gætu þannig ekki talist hafa heimild til málskots til yfirítölunefndar.²⁰⁹

Með erindisbréfi atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins, dags. 30. apríl 2013, var skipuð þriggja manna yfirítölunefnd á grundvelli 1. mgr. 27. gr. fjallskilalaga. Yfirítölunefnd úrskurðaði um ítölu í Almenninga í apríl 2015.²¹⁰ Í forsendum sínum um ákvörðun ítölu vísar yfirítölunefnd til þess að sú regla sem birtist í 46. kapítula landabrigðabálks Jónsbókar hafi lagagildi hér á landi en þar er kveðið á um að það sé beinlínis lögboðið að reka skuli fé á afrétt, ef hann sé fyrir hendi. Þá taldist nefndinni ljóst að ákvörðun ítölu væri frávik frá þeirri almennu reglu að sá hópur sem á rétt til nýtingu afréttar ákveður að jöfnu á um hversu mikið fé skal reka á afréttinn og vísar því til stuðnings til 51. kapítula landabrigðabálks Jónsbókar. Með öðrum orðum er ítala sannarlega takmörkun á beitarrétti. Þá var farið nánar yfir forsögu nógildandi 22. gr. fjallskilalaga. Frá því að lög um ítölu voru sett fyrst með lögum nr. 85/1943 sagði í 6. gr. laganna að ítala skal svo metin að fullskipað sé í land, en ekki ofskipað, svo að fénaður megi vel þrífast og ekki sé hætt á að land spillist sakir ofbeitar. Með lögum um afréttarmálefni, fjallskil o.fl. nr. 42/1969 var ákvæðið tekið upp í 20. gr. laganna og varð svohljóðandi:

Ítala skal byggjast á beitarþolsrannsókn á viðkomandi landi samkvæmt 40. gr. laga nr. 17 24. apríl 1965 um landgræðslu. Ítala skal svo ákvörðuð, að fullskipað sé í landið, en ekki ofskiptað miðað við beitarþol.

Tilvitnað ákvæði þágildandi landgræðslulaga kvað á um að landgræðslustjóra væri skylt að krefjast ítölu væri það niðurstaða mats að löndum væri ofboðið. Með breytingarlögum nr. 43/1976 var fjallskilalögum breytt og gerðar svohljóðandi breytingar á framangreindu ákvæði um ítölu:

Ítala skal svo ákvörðuð, að fullskipað sé í landið en ekki ofskipað miðað við beitarþol. Byggja skal á beitarþolsrannsóknnum svo sem við verður komið, jafnframt skal tekið tillit til aðstæðna hverju sinni.

Yfirítölunefnd túlkaði það sem svo að þessar breytingar á ákvæðinu gæfu til kynna vilja löggjafans til að víkja frá vægi sjónarmiða um ofbeit og rannsóknir á beitarþoli sem grundvöll ákvörðunar um ítölu. Í staðinn væri beitarþolsrannsókn tól sem mætti líta til að því marki sem þær gætu gefið vísbendingu um hvort að fullskipað væri í afréttinn eða ofskipað. Afrétturinn

²⁰⁹ Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið til Skógræktar ríkisins, „Kvaðning yfirítölunefndar vegna Almenninga Rangárþingi eystra“ (Reykjavík 30. apríl 2013).

²¹⁰ Úrskurður yfirítölunefndar um ítölu í afréttinn Almenninga í Rangárþingi eystra 1. apríl 2015.

þyrfti að bera þann fjölda sauðfjár sem ítalan næði til og tryggja að sama skapi að sá fjöldi myndi ekki rýra afréttinn þannig að hann beri ekki sama fjölda að ári, með hliðsjón af sjónarmiðum um gróðurmyndum og endurnýjun gróðurs. Þá miðaðist ofbeitt samkvæmt lögnum eingöngu við þarfir beitarréttarhafa til þess að fá fé sem væri nógu vel fóðrað af afréttinum að hausti sem og hentuga og sjálfbæra endurnýjun landsins til þess að viðhalda því fóðurmagni. Taldi nefndin þannig að ítala væri ekki ákvörðun um nýtingu lands eða gróður- eða jarðvegsvernd heldur væri einungis um að ræða sjónarmið um búfjárbeit. Taldist meirihluta nefndarinnar að ítala í afréttinn Almenninga skyldi ákveðast 60 lambær, tvílembur, eða að hámarki 180 kindur samtals ár hvert. Yfirítölunefnd klotnaði í afstöðu sinni. Í sérákvæði var vísað til þess að tæp 90% af gróðri á Almenninum hafi eyðst í 11.000 ára sögu þjóðarinnar og að það myndi seint eða aldrei ná sinni fyrri grósku með tilliti til gróðurs og jarðvegs. Það eina sem myndi mögulega geta bjargað landsvæðinu væri alger beitarfriðun í nokkra áratugi. Almenningar hafi verið úr sér gengið sem haglendi löngu áður en það var viðurkennt um 1980 þegar fór að draga þar úr sauðfjárbeit og uppgræðsla hófst af alvöru. Í sérálitinu var vísað til þess að ef tilgangur ítölu snúist einungis um það að fóðra sauðfé væri nær að rækta mela og sanda „niðri í sveit og spara þannig mikinn kostnað“.²¹¹ Ef markmið ítölu á Almenninum væri hins vegar að endurheimta gróðurlendi væri það borin von ef sauðfé fengi að beita svæðið. Þá kemur fram að hér á landi hafi löngum tíðkast án nokkurra eftirmála að beita sauðfé á niðurníddu landi, svo lengi sem þar sé stöku strá að finna og að slíkt eigi ekki að fá að viðgangast lengur.

Er framangreind niðurstaða um margt áhugaverð og augljóslega skiptar skoðanir á því hver tilgangur og grundvöllur ítölu skal vera. Túlkun meirihluta yfirítölunefndar á 22. gr. laganna og þar með ítölu verður að teljast í nokkru ósamræmi við sögu ítöluákvæða, kaflaheitis laganna sem og sérlaga á borð við landgræðslulög. Þar er alls staðar miðað við það að ítala sé takmörkun á beitarrétti til verndar gróður og jarðvegs tiltekinna landsvæða. Þrátt fyrir það telst meirihluta yfirítölunefndar að ítala sé einungis ákvörðuð með sjónarmið um næga fóðrun búfjár að markmiði. Þá er áhugavert að yfirítölunefnd hafi vísað í 46. kapitula landabrigðabálks Jónsbókar í niðurstöðu sinni. Umrætt ákvæði var fellt úr gildi með þágildandi lögum um afréttarmálefni, fjallskil o.fl. nr. 42/1969, sbr. 71. gr. laganna og getur því vart lengur talist hafa beint lagagildi hér á landi. Hvað því líður þá hefur 22. gr. fjallskilalaga verið breytt samhliða nýjum landgræðslulögum þannig að framangreind túlkun gæti vart átt rétt á sér í dag eins og nánar verður fjallað um hér á eftir.

²¹¹ Úrskurður yfirítölunefndar um ítölu í afréttinn Almenninga í Rangárþingi eystra 1. apríl 2015.

4.2.3. Núgildandi ákvæði um ítölu

Í 17. gr. fjallskilalaga kemur fram að ítölu megi gera í afrétti sem og heimalönd, eða eignarlönd eins og þau eru jafnan skilgreind, í einstök sveitarfélög eða hreppshluta að uppfylltum skilyrðum laganna. Í 18. gr. laganna eru þeir tæmandi taldir sem geta farið þess á leit við stjórn fjallskilaumdæmis að athugun verði gerð á því hvort þörf sé fyrir ítölu í einstök landsvæði og krafist ítölu ef niðurstaða athugunnar er þannig að hennar sé talin þörf. Er ákvæðið svohljóðandi:

Eftirtaldir aðilar geta farið þess á leit við stjórn fjallskilaumdæmis, að athugun verði gerð á því, hvort þörf sé fyrir ítölu, og krafist ítölu, ef niðurstaða athugunnar er á þann veg, að hennar sé talin þörf:

- a. Einstakir bændur, búi þeir á viðkomandi svæði eða á nærliggjandi svæði, þar sem um verulegan samgang búfjár er að ræða á milli svæðanna.
- b. Sveitarstjórn viðkomandi sveitarfélags og sveitarstjórnir nágrennasveitarfélaga, ef verulegur samgangur búfjár er á milli þeirra.
- c. Stjórnir aðliggjandi fjallskilaumdæma, ef verulegur samgangur búfjár er á milli þeirra.
- d. Gróðurverndarnefnd viðkomandi sýslu og gróðurverndarnefnd í nágrennasýslu, ef verulegur samgangur búfjár er á milli sýslanna.
- e. Landgræðslan

Af ákvæðinu má ráða að aðild að slíkum málum er bundin við framangreinda aðila. Þegar krafa um ítölu hefur verið sett fram er skylt að leita álits hlutaðeigandi sveitarstjórnar, gróðurverndarnefndar og Landgræðslunnar á málinu. Ef einhver þeirra telur þörf á ítölu skal fjallskilaumdæmið annast um að ítala sé ákvörðuð samkvæmt 21. og 22. gr. fjallskilalaga, sbr. 19. gr. sömu laga. Ef gróðurverndarnefnd, Landgræðslan, stjórn fjallskiladeilda eða sveitarstjórnir telja þörf á að gera ítölu eða grípa til annarra gróðurverndaraðgerða skal boða á fund alla bændur á því svæði sem um ræðir. Ef um heilt fjallskilaumdæmi er að ræða eða meira er hægt að boða til fulltrúafundar og senda fulltrúa á fundinn sem þá eru kosnir á bændafundum, sbr. 1. mgr. 20. gr. laganna.

Með öðrum orðum má þannig segja að rétt hafar lands og þeir sem ábyrgð bera á meðferð þess, eða Landgræðslan, þurfi að hlutast til um það við fjallskiladeild að athuga hvort þörf sé á ítölu á landsvæði. Í frumvarpi er varð að lögum nr. 43/1976 um breytingar á lögum nr. 6/1986 má ráða að við slíka athugun beri að leita álits bæði Landgræðslunnar og gróðurverndarnefndar viðkomandi sveitarfélags. Þessir aðilar gera í kjölfarið athugun á beitarþoli og meðferð landsins.²¹² Ef niðurstaða athugunnar leiðir í ljós að ítölu sé þörf geta hinir sömu aðilar krafist þess að ítala sé gerð. Þegar krafa hefur verið sett fram um ítölu skal

²¹² Alþt. 1976, A-deild, þskj. 306 – 145. mál, almennar athugasemdir.

leita álits sveitarstjórnar, gróðurverndarnefndar og Landgræðslunnar, þ.e. álit allra þessara aðila þarf að liggja fyrir samkvæmt orðanna hljóðan ákvæðisins. Ef þessir aðilar telja þörf á aðgerðum til úrbóta skal boða bændur, eða eftir atvikum fulltrúa þeirra, á fund.

Fundur þessi telst lögmætur ef meira en helmingur atkvæðisbærra manna mætir. Fulltrúi Landgræðslunnar og gróðurverndarnefndar skal fá boð á fundinn og hafa þar málfrelsi en ekki atkvæðisrétt, sbr. 3. mgr. 20. gr. laganna. Ef samþykkt er með meirihluta atkvæða á fundinum að gera ítölu, eða grípa til annarra aðgerða til að létta af afréttum eða heimalöndum, er slíkt samþykki bindandi, sbr. 4. mgr. 20. gr. laganna og skal þá hlutast við viðkomandi fjallskiladeild að gera ítölu en skylt er að leita álits sérfróðra manna við slíka gerð, sbr. 5. og 6. mgr. 20. gr. laganna. Ef tillaga um ítölu eða aðrar aðgerðir eru felldar í atkvæðagreiðslu er þeim, sem krafist hafa aðgerða, heimilt að vísa málinu til landgræðslustjóra sem fer með málið samkvæmt 23. gr. landgræðslulaga nr. 17/1965. Skylt er að hlíta ítölu sem þannig er ákveðin, sbr. 8. mgr. 20. gr. laganna.

Það verður að telja síðustu málsgrein laganna nokkuð áhugverða. Í frumvarpi laga nr. nr. 43/1976 um breytingar á lögum nr. 6/1986 kemur fram að ef framangreindur fundur hafni ítölu eða öðrum úrræðum sé hægt að áfrýja málinu til landgræðslustjóra sem fer með málið eftir ákvæðum landgræðslulaga. Eftir þeim geti landgræðslustjóri komið á ítölu ef brýn þörf er á, enda hafi ekki náðst samstaða um önnur úrræði. Skipun ítölunefndar fari eftir sem áður fram á grundvelli fjallskilalaga.²¹³ Í 23. gr. landgræðslulaga nr. 17/1965 kemur fram að leiði rannsókn í ljós að löndunum sé ofboðið sé landgræðslustjóra skylt að krefjast ítölu eftir ákvæðum fjallskilalaga. Núgildandi landgræðslulög vísa einnig aftur á fjallskilalögin vegna ákvörðunar ítölu. Þannig kveður 2. mgr. 12. gr. landgræðslulaga á um að ef Landgræðslan telur að handhafi beitarréttar sinni ekki gerð landbótaáætlunar eða fylgi ekki ákvæðum hennar skuli stofnunin óska eftir ítölu, sbr. 17.-25. gr. fjallskilalaga. Þannig virðist vera ósamræmi á milli fjallskilalaga og frumvarps breytingarlaga nr. 43/1976 er varð að fjallskilalögum nr. 6/1986. Landgræðslulög innihalda ekki og hafa aldrei innihaldið ákvæði um framkvæmd og ákvörðun ítölu og því erfitt að sjá hvernig hægt sé að taka ákvörðun um slíkt á grundvelli þeirra. Ákvæði fjallskilalaga gilda fram yfir ósamrýmanleg lögskýringargögn og verður ekki annað af þeim ráðið en að ef bændur fella tillögu um ítölu er hægt að áfrýja þeirri ákvörðun til landgræðslustjóra. Landgræðslustjóri mun þá taka sjálfstæða ákvörðun um það hvort ítölu sé þörf og fer þá um framkvæmd og ákvörðun ítölu eftir fjallskilalögum eftir sem áður. Þannig að bændur geta ekki einhliða ákveðið að ítölu sé ekki þörf, heldur getur Landgræðslan haft

²¹³ Alþt. 1976, A-deild, þskj. 306 – 145. mál, almennar athugasemdir.

ákveðið úrskurðarvald þar um, ef slíkri ákvörðun bænda er á annað borð áfrýjað til Landgræðslunnar.

Samkvæmt 21. gr. laganna skal sýslumaður viðkomandi umdæmis annast skipun þriggja manna ítölunefndar. Í henni sitja fulltrúi Landgræðslunnar, fulltrúi Bændasamtaka Íslands og fulltrúi sýslumanns. Ef gera á ítölu í landsvæði sem er innan tveggja eða fleiri lögsagnarumdæma skipar ráðherra ítölunefnd í stað sýslumanns og er þá einn fulltrúi ráðuneytis í nefndinni í stað sýslumanns, sbr. 25. gr. laganna. Helstu breytingar sem gerðar hafa verið á ítöluákvæðum fjallskilalaganna síðastliðin 40 ár eða svo voru gerð samhliða núgildandi landgræðslulögum. Í greinargerð frumvarps þess er varð að landgræðslulögum nr. 155/2018 kemur fram að ákvæði eldri laga sem sneru að gróðurvernd á afréttum og láglandi hafi ekki skilað tilætluðum árangri og reynst haldlítil í raun. Ætti það sérstaklega við um ákvæði sem fólu í sér tiltekin neyðarúrræði sem mótvægi við landníðslu.²¹⁴ Er þar átt við ákvæði um ítölu en var hún ekki talin hafa náð tilætluðum markmiðum í framkvæmd.²¹⁵ Var 22. gr. laganna, sem var grundvöllur ítölugerðar í framangreindum úrskurði yfirítölunefndar, breytt töluvert. Er ákvæðið nú svohljóðandi:

Ítala skal svo ákvörðuð að landnýting sé sjálfbær og að hún samræmist leiðbeiningum og viðmiðum um sjálfbæra landnýtingu, sbr. 11. gr. landgræðslulaga. Ítala getur falið í sér ákvörðun um stjórn beitarnýtingar og aðgerðir í samræmi við 16. gr. eða friðun fyrir beit. Reglubundið skal vakta land þar sem ítala hefur verið ákvörðuð með tilliti til ástand jarðvegs og gróðurs og skal ítala endurskoðuð í ljósi niðurstaðna vöktunar ef þörf þykir.

Með breytingunum er tekinn af allur vafi um það hvaða markmiðum ítala stefnir að. Þannig varðar hún nýtingu landsvæðis sem nýtt er til beitar og takmörkun á beitarrétti í skyni sjálfbærrar landnýtingar, gróður- og jarðvegsverndar, sbr. 11. gr. landgræðslulaga. Það vekur athygli að ekki er vísað til beitarþolsrannsókna sem grundvöll ákvörðunar ítölu en í greinargerð frumvarps þess er varð að landgræðslulögum er það rekið að slíkar rannsóknir séu ekki endilega að stuðla að raunverulegri sjálfbærri landnýtingu enda kunna ýmsar forsendur að vera breytilegar eftir árferði hverju sinni. Þar spili breytur á borð við veðurfar miklu svo eitthvað sé nefnt.²¹⁶

Þegar ítala er ákvörðuð skal sýslumaður annast um birtingu hennar. Skal sveitarstjórn viðkomandi landsvæðis annast eftirlit með því að ekki sé rekið fleira fé á landsvæðið en heimilt er samkvæmt ítölu, sbr. 1. mgr. 24. gr. laganna. Sá sem ekki vill una úrskurði ítölunefndar getur

²¹⁴ Alpt. 2018-2019, A-deild, þskj. 247 – 323. mál, almennar athugasemdir, 1. kafli.

²¹⁵ Sama heimild.

²¹⁶ Alpt. 2018-2019, A-deild, þskj. 247 – 323. mál, almennar athugasemdir, 1. kafli.

krafist yfirítöllumats innan fjögurra vikna frá því úrskurður var kveðinn upp, sbr. 1. mgr. 27. gr. laganna. Ekki er nánar kveðið á um það hverjir geti krafist yfirítöllumats en atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið hefur túlkað ákvæðið með hliðsjón af stjórnsýslulögum nr. 37/1993 eins og áður hefur verið rakið. Ef talið er að ítölu sé ekki fylgt, er hægt að kæra málið til sýslumanns viðkomandi umdæmis, sbr. 1. mgr. 28. gr. laganna. Ef sannað er að brotið hafi verið gegn ákvörðun ítölu og fleira fé rekið á landsvæði, skal sá hinum sama gert að sæta sektum sem nýttar eru til gróðurúrþóta á svæðinu, sbr. 2. og 3. mgr. 28. gr. laganna. Samkvæmt 29. gr. laganna er skylt að endurmeta ítölu eftir fjögur ár ef einn fjórði hluti ábúenda sem hlut eiga að máli krefjast þess eða Landgræðslan, gróðurverndarnefnd eða fjallskiladeild telur þess þörf.

Vert er að nefna hér, sem fyrr, að gróðurverndarnefndir eru ekki lengur starfræktar í sveitarfélögum landsins og því ekki raunhæft að vísa til þeirra í lögnum. Ekki verður annað talið en að aðild Landgræðslunnar og gróðurverndarnefnda kvað varðar ítölu sé byggð á náttúruverndarsjónarmiðum. Löggjafinn hefur sum staðar með lögum rýmkað aðild að ákveðnum tegundum mála sem varða náttúru Íslands og umhverfi til að stuðla að frjálsum skoðanaskiptum og aukinni þátttöku almennings varðandi ákvarðanir sem snerta umhverfi og náttúru.²¹⁷

Í því samhengi má velja því upp hvort eðlilegt væri að umhverfisverndarsamtök gætu átt aðild að slíku máli á sambærilegan hátt og kveðið er á um í náttúruverndarlögum.

4.3. Lög um náttúruvernd

Lög nr. 60/2013 er meginlöggjöf Íslands á sviði náttúruverndar og verndunar náttúruauðlinda landsins.

Fyrstu lög um náttúruvernd komu inn í íslenska löggjöf með lögum nr. 48/1956 og voru þau fyrsta heildarlöggjöf um náttúruvernd sem lögfest var hér á landi. Í almennum athugasemdum frumvarps þess er varð að lögum nr. 48/1956 má ráða að þörf var talin á almennri náttúruverndarlöggjöf enda þóttu sérlög sem fjölluðu að einhverju leyti um náttúruvernd ekki duga til þar sem grundvöllur þeirra væri oft reistur á sjónarmiðum af fjármunalegum eða búskaparlegum toga og væri þeim fyrst og fremst ætlað að koma í veg fyrir rányrkju.²¹⁸ Helstu rök fyrir setningu laganna voru samkvæmt frumvarpinu að bregðast við auknum ágangi á náttúru landsins og vernda hana enda væri hún einstæð og talin hafa orðið fyrir minni áhrifum af manna völdum en náttúra annarra landa.²¹⁹ Í frumvarpinu kom þó fram:

²¹⁷ Páll Hreinsson, *Stjórnsýsluréttur: Málsmeðferð* (Bókaútgáfan Codex 2013) 183.

²¹⁸ Alþt. 1955-56, A-deild, 840, 851.

²¹⁹ Sama heimild 851-852.

„Því ber sízt að neita, að tilkoma mannanna og húsdýra þeirra hafi stórbreytt gróðurfarinu, einkum með eyðingu skóganna og þar af leiðandi uppblæstri og landeyðingu“.²²⁰ Með lögnum voru ákvæði um friðlýsingu tiltekinna svæða meðal annarra lögfest.

Lög um náttúruvernd nr. 47/1971 leystu hin eldri lög um náttúruvernd af hólmi. Í athugasemdum frumvarpsins er varð að lögum nr. 47/1971 kemur fram að gera þyrfti viðtækar kröfur til þeirra aðila sem falið væri að fjalla um náttúruverndarmál, um að þeir horfðu til framtíðar og hefðu frumkvæði að varðveislu náttúrunnar og gæfu leiðbeiningar um skynsamlega nýtingu náttúruauðlinda. Í því skyni þyrfti að renna styrkari stoðum undir lagalegan grundvöll náttúruverndarframkvæmda sem og að stórauka fjárframlag til þeirra.²²¹ Stefnt var að því að gera stjórn náttúruverndarmála traustari og að veita stjórnendum náttúruverndarmála aukið umboð til framkvæmdar náttúruverndar.²²²

Náttúruverndarlögin voru næst endurskoðuð með lögum nr. 93/1996 en var þar fyrst og fremst um að ræða breytingu á stjórnsýslu náttúruverndar með stofnun umhverfisráðuneytisins. Efnisleg endurskoðun eldri laga var gerð með náttúruverndarlögum nr. 44/1999.²²³ Í frumvarpi því er varð að lögum nr. 44/1999 kom fram að það þyrfti að færa löggjöf um náttúruvernd í nútímalegra horf enda væru þau í grunnin nokkuð úrelt og í ósamræmi við önnur lög um umhverfismál. Í frumvarpinu komu fram áherslubreytingar sem miðuðu meðal annars að því að haga lagasetningu með hliðsjón af þeim alþjóðasamningum á vettvangi umhverfis- og náttúruverndar sem Ísland hafði gerst aðili að.²²⁴

Að framansögðu virtu hafa lög um náttúruvernd á Íslandi frá fyrstu heildarlöggjöf þess efnis miðað meðal annars að skynsamlegri nýtingu náttúruauðlinda landsins. Eyðing skóga, uppblástur og landeyðing af mannanna völdum var nefnd strax í fyrsta frumvarpi laganna um miðbik síðustu aldar. Með síðari löggjöf hefur verið lögð aukin áhersla á endurheimt vistkerfa og sjálfbæra þróun, ekki síst með tilliti til alþjóðlegra skuldbindinga Íslands því tengdu.

4.3.1. Lög um náttúruvernd nr. 60/2013

Núgildandi lög um náttúruvernd eru tiltölulega nýleg, eða frá árinu 2013 og tóku við af eldri lögum nr. 44/1999 um náttúruvernd. Aukin umfjöllun um náttúruvernd og auðlindanýtingu kallaði á endurskoðun eldri réttar til að taka mið af breyttum viðhorfum og alþjóðlegum skuldbindingum Íslands á sviði umhverfisréttar. Í því skyni skipaði þáverandi

²²⁰ Alpt. 1955-56, A-deild, 840, 851.

²²¹ Alpt. 1969-70, A-deild, 1988, 1995.

²²² Sama heimild 1996.

²²³ Nefnd um endurskoðun náttúruverndarlaga, *Náttúruvernd: Hvítbók um löggjöf til verndar náttúru Íslands* (Umhverfisráðuneytið 2011) 30.

²²⁴ Alpt. 1998-99, A-deild, þskj. 848 – 528. mál, almennar athugasemdir, 5. kafli.

umhverfisráðherra nefnd til endurskoðunar náttúruverndarlaga árið 2009.²²⁵ Afurð nefndarinnar var hvítbók um löggjöf til verndar náttúru Íslands sem og frumvarp til nýrra laga um náttúruvernd.

Markmið nógildandi laga er meðal annars að tryggja þróun íslenskrar náttúru á eigin forsendum og að stuðla að endurheimt raskaðra vistkerfa sem og auknu þoli vistkerfa gegn náttúruhamförum, svo sem eldgosi og flóðum, og hnattrænum umhverfisbreytingum, sbr. 1. mgr. 1. gr. laganna. Lögin eiga einnig að stuðla að vernd og sjálfbærri nýtingu auðlinda og annarra náttúrugæða, sbr. 2. mgr. 1. gr. laganna. Í frumvarpi því er varð að lögum segir að til að ná þessum markmiðum skuli meðal annars beita þeim heimildum sem lögin kveða á um. Á það til dæmis við um friðlýsingar.²²⁶ Það hefur þó verið gagnrýnt²²⁷ að í lögnum er hugtakið sjálfbær nýting náttúruauðlinda ekki sérstaklega skilgreint en talið hefur verið að slík hugtaksskilgreining þurfi að vera til að dreifa til að skýra inntak þess svo að það öðlist merkingu fyrir lögum.²²⁸

Í 3. gr. laganna kemur fram að til að stuðla að vernd jarðfræðilegrar fjölbreytni landsins og fjölbreytni landslags skal meðal annars stefnt að því að standa vörð um óbyggð víðerni Íslands. Óbyggð víðerni eru skilgreind sem „svæði í óbyggðum sem er að jafnaði a.m.k. 25 km² að stærð eða þannig að hægt sé að njóta þar einveru og náttúrunnar án truflunar af mannvirkjum eða umferð vélknúinna farartækja og í a.m.k. 5 km fjarlægð frá mannvirkjum og öðrum tæknilegum ummerkjum, svo sem raflínum, orkuverum, miðlunarlónum og uppbyggðum vegum“, sbr. 19. liður 1. mgr. 5. gr. laganna. Þarna undir gætu meðal annars fallið landsvæði sem tilteknir aðilar eiga beitarrétt í.

II. kafli náttúruverndarlaga er helgaður meginreglum sem meðal annars er ætlað að veita stjórnvöldum aðhald við setningu stjórnvaldsfyrirmæla og þegar taka á stjórnvaldsákvæðanir sem hafa áhrif á náttúruna, sbr. 7. gr. laganna. Í athugasemdum frumvarps þess er varð að lögum nr. 60/2013 kemur fram að meginreglurnar ættu til að mynda að vera lagðar til grundvallar þegar ákvæðanir stjórnvalda eru byggðar á matskenndum lagareglum, þó vissulega sé mismunandi hvaða meginregla eigi við hverju sinni. Þá er tekið fram að 7. gr. laganna, sem leggur skyldur á stjórnvöld til að taka mið að meginreglunum í ákvörðunum sínum, sé ekki einungis bundin við setningu stjórnvaldsfyrirmæla eða ákvæðana

²²⁵ Nefnd um endurskoðun náttúruverndarlaga, *Náttúruvernd: Hvítbók um löggjöf til verndar náttúru Íslands* (Umhverfisráðuneytið 2011) 19 <https://www.stjornarradid.is/media/umhverfisraduneyti-media/media/PDF_skrar/Hvitbok_natturuvernd.pdf> skoðað 13. nóvember 2019.

²²⁶ Alpt. 2012-2013, A-deild, þskj. 537 – 429. mál, athugasemdir við 2. gr.

²²⁷ Sjá t.d. Landvernd, „Athugasemdir við frumvarp til laga um breytingar á lögum nr. 60/2013 um náttúruvernd“ <<https://www.althingi.is/altext/erindi/145/145-208.pdf>> skoðað 30. nóvember 2019.

²²⁸ Sama heimild.

samkvæmt náttúruverndarlögum heldur hafi ákvæðið víðtækara gildissvið. Þannig eigi meginreglurnar að koma til skoðunar þegar stjórnvöld taka ákvarðanir, eða við setningu stjórnvaldsfyrirmæla sem hafa áhrif á náttúru landsins án tillits til þess hvaða lög liggja slíkum ákvörðunum og fyrirmælum til grundvallar.²²⁹

Í samhengi sjálfbærrar nýtingu beitarlanda ber fyrst og fremst að nefna varúðarreglu 9. gr. laganna og vísindalegan grundvöll ákvarðanatöku samkvæmt 8. gr. laganna. Rökin að baki varúðarreglunnar er að vísindaleg óvissa eða skortur á upplýsingum um það hvort að ákveðnar athafnir eða athafnaleysi muni hafa í för með sér óæskilegar afleiðingar fyrir umhverfið og náttúruna getur ekki réttlætt að ekki sé gripið til fyrirbyggjandi varúðarráðstafana. Það er að þrátt fyrir ákveðna óvissu um orsakasamhengi milli tiltekinna athafna, eða athafnaleysis, og áhrifa þeirra, ber samt sem áður að grípa til fyrirbyggjandi ráðstafana.²³⁰ Í 9. gr. náttúruverndarlaga segir í 2. máls. að „ef hætta er á alvarlegum eða óafturkræfum náttúruspjöllum skal skorti á vísindalegri þekkingu ekki beitt sem rökum til að fresta eða láta hjá líða að grípa til skilvirkra aðgerða sem geta komið í veg fyrir spjöllin eða dregið úr þeim“. Á þetta einkum við um ákvarðanir sem að markmiði stefna að náttúruvernd, svo sem friðlýsingar. Ef óvissa er um afleiðingar athafna eða athafnaleysis skal náttúran fá að njóta vafans.²³¹

8. gr. náttúruverndarlaga kveður á um vísindalegan grundvöll ákvarðanatöku. Ákvæðið er svohljóðandi:

Ákvarðanir stjórnvalda sem varða náttúruna skulu eins og kostur er byggjast á vísindalegri þekkingu á verndarstöðu og stofnstærð tegunda, útbreiðslu og verndarstöðu vistgerða og vistkerfa og jarðfræði landsins. Þá skal tekið mið af því hver áhrif ákvörðunarinnar muni verða á þessa þætti. Krafa um þekkingu skal vera í samræmi við eðli ákvörðunar og væntanleg áhrif hennar á náttúruna.

Í athugasemdum frumvarpsins kemur fram að 8. gr. tengist fyrst og fremst verndun fjölbreytni íslenskrar náttúru til framtíðar en sé einnig nátengd verndarmarkmiðum frumvarpsins sem fram koma í 2. og 3. gr. laganna. Þá sé reglan ekki ósvipuð rannsóknarreglu 10. gr. stjórnsýslulaga. Ákvæðið vísar til fyrirbyggjandi þekkingar bæði á ástandi náttúrunnar á því tiltekna svæði sem til skoðunar er sem og þeim áhrifum sem ákvörðun kann að hafa í för með sér.²³² Ef vísindaleg þekking er af skornum skammti kemur varúðarregla 9. gr. til skoðunar. Ákvarðanir sem ekki samræmast 8. gr. kunna að vera ógildanlegar.²³³

²²⁹ Alpt. 2012-2013, A-deild, þskj. 537 – 429. mál, athugasemdir við 7. gr.

²³⁰ Aðalheiður Jóhannsdóttir, „Inngangur að meginreglum umhverfisréttar“ (2007) 60 Úlfjótur 357, 383.

²³¹ Alpt. 2012-2013, A-deild, þskj. 537 – 429. mál, athugasemdir við 9. gr.

²³² Alpt. 2012-2013, A-deild, þskj. 537 – 429. mál, athugasemdir við 8. gr.

²³³ Sama heimild.

Ef framangreindar meginreglur náttúruverndarlaganna eru settar í samhengi við takmarkanir á beitarrétti má segja sem svo að þegar heimila, eða eftir atvikum takmarka, á beit á tilteknu svæði skuli það gert þannig að náttúran fái að njóta vafans. Að sama skapi má segja að það að láta hjá líða að bregðast við ósjálfbærri nýtingu á beitolandi sé ekki í samræmi við varúðarreglu náttúruverndarlaganna. Á meðan getur 8. gr. tekið til tilvika þar sem veittar eru tilteknar vottanir svo sem varðandi landnýtingarþátt gæðastýrðrar sauðfjárframleiðslu svo eitthvað sé nefnt. Hið sama má segja um úrskurði um ítölur, þær skal samkvæmt framangreindu, byggja á vísindalegri þekkingu á ástandi lands, ellegar kunni þær að vera ógildanlegar. Í því samhengi er áhugavert að líta til úrskurðar ítölu nefndar um ítölu í afréttinn Almenna í Rangárþingi eystra²³⁴ en þar kom beinlínis fram að skortur á þekkingu á ástandi afréttarins væri fyrir hendi. Þrátt fyrir það var ákvarðað að leyfa nýtingu á afréttinum. Að framansögðu virtu verður að telja að sú niðurstaða stæðist ekki 8. og 9. gr. náttúruverndarlaga.

Helstu takmarkanir náttúruverndarlaga sem snert geta beitarrétt beint eru friðlýsingar en um þær er fjallað í VII. og VIII. kafla laganna. Hægt er að friðlýsa meðal annars landsvæði og einstakar náttúrumyndanir í því skyni að stuðla að markmiðum náttúruverndarlaganna, sbr. 38. gr. laganna. Samkvæmt 1. mgr. 40. gr. náttúruverndarlaga skal í auglýsingu um friðlýsingu lýsa markmiðum friðlýsingar og þeim náttúruminum sem stefnt er að því að varðveita sem og verndargildi þeirra. Jafnframt skal í auglýsingu gera grein fyrir því hvernig friðlýsing stuðli að því að markmiðum náttúruverndarlaga sé náð og eftir atvikum skuldbindingum Íslands samkvæmt alþjóðasamningum. Í auglýsingu um friðlýsingu er einnig hægt að kveða nánar á um þær takmarkanir sem af friðlýsingunni leiða svo sem á umferðarrétti, sbr. 2. mgr. 40. gr., þar á meðal beitarrétti.

Friðlýsingum samkvæmt náttúruverndarlögum er skipt í nánar tilgreinda flokka samkvæmt VIII. kafla laganna. Þær friðlýsingar sem hafa þýðingu í tengslum við takmarkanir á beitarrétti eru eftirfarandi:

Náttúruvé, sbr. 45. gr. náttúruverndarlaga. Friðlýsa má svæði sem náttúruvé til þess að vernda meðal annars náttúruleg þróunarferli eða vistkerfi. Friðlýsingin miðar að því að standa vörð um náttúrulegt ástand svæðisins og þróun þess á eigin forsendum.

Óbyggð víðerni, sbr. 46. gr. náttúruverndarlaga. Friðlýsa má, sem óbyggð víðerni, stór landsvæði þar sem ummerkja mannsins gætir lítið og náttúran fær að þróast án álags af mannlegum umsvifum, sbr. 1. mgr. 46. gr. laganna. Friðlýsingin skal miða að því að varðveita

²³⁴ Úrskurður ítölu nefndar um ítölu fyrir afréttarlandið Almenna í Rangárþingi eystra 7. mars 2013.

einkenni landsvæðisins svo sem til verndunar vistkerfis eða til að viðhalda fjölbreyttu landslagi, sbr. 2. mgr. 46. gr. laganna.

Þjóðgarða, sbr. 47. gr. laganna. Friðlýsa má stór náttúrusvæði sem þjóðgarða, sbr. 1. mgr. 47. gr. laganna. Slík friðlýsing skal meðal annars miða að því að vernda heildstæð náttúruleg vistkerfi, sbr. 2. mgr. 47. gr. og skulu í þjóðgörðum vera bannaðar allar athafnir sem hafa varanleg áhrif á náttúru svæðisins, sbr. 3. mgr. 47. gr. laganna. Nánar verður fjallað um takmarkanir á beitarrétti í þjóðgörðum síðar.

Náttúruvætti, sbr. 48. gr. náttúruverndarlaga. Náttúruvætti eru til dæmis fossar, hellar, eldstöðvar, drangar o.fl. Takmarkanir á beitarrétti ná að jafnaði ekki til náttúruvættisins sjálfs, hins vegar skal friðlýsing einnig ná til svæðis í kringum náttúruvættið svo sem nauðsynlegt er til að það fái notið sín. Í því samhengi gæti aðgengi búfjár, og þar með talin búfjárbætur, verið takmörkuð á svæðum í kringum náttúruvætti.

Friðlönd, sbr. 49. gr. náttúruverndarlaga. Friðlýsa má landsvæði sem friðlönd meðal annars til að vernda tilteknar vistgerðir og búsvæði, sbr. 1. mgr. 49. gr. laganna. Til verndunar friðlanda má takmarka umferð um svæðið á tilteknum tíma árs eða á tilteknum svæðum ef slíkt er nauðsynlegt til að ná markmiði friðlýsingarinnar, sbr. 2. mgr. 49. gr. laganna.

Landslagsverndarsvæði, sbr. 50. gr. náttúruverndarlaga. Friðlýsa má svæði sem: a) þykja sérlega verðmæt vegna fagurfræðilegra og/eða menningarlegra gilda, b) talið er sérstætt eða fágætt á svæðis-, lands- og heimsvísu eða c) skipar mikilvægan sess í þjóðarvitund Íslendinga.

Verndarsvæði með sjálfbærri nýtingu náttúruauðlinda, sbr. 50. gr. a. Náttúruverndarlaga. Friðlýsa má landsvæði til verndar vistkerfum og búsvæðum auk þeirra menningarlegu gilda sem tengjast þeim svo og hefðbundnum nytjum náttúruauðlinda. Þessi landsvæði eiga að jafnaði að vera stór og að mestu leyti náttúruleg þó hluti þeirra sé nýttur, en slík nýting skal þá teljast sjálfbær. Samkvæmt 2. mgr. 50. gr. a. laganna, þarf að vera um að ræða hófsamlega og sjálfbæra nýtingu náttúruauðlinda sem er ekki iðnvædd og samrýmist náttúruvernd.

Fólkvangar, sbr. 52. gr. náttúruverndarlaga. Unnt er að friðlýsa svæði „til útivistar og almenningsnota að frumkvæði hlutaðeigandi sveitarfélags, eða sveitarfélaga, og að fengnu álitum Umhverfisstofnunar“.²³⁵ Sé slíkt gert til „að auðvelda almenningi aðgang að náttúru í nánd við þéttbýli til útivistar, náttúruskoðunar og fræðslu“.²³⁶

²³⁵ 52. gr. laga um náttúruvernd nr. 60/2013.

²³⁶ Sama heimild.

Á framangreindum friðlýstu svæðum getur í auglýsingu þess efnis verið kveðið á um takmarkanir á nýtingu landsvæða sem friðlýsing tekur til. Þar á meðal getur verið um að ræða takmarkanir á beitarrétti. Umhverfisstofnun annast undirbúning og drög að gerð friðlýsingarskilmálum, sbr. 1. og 2. mgr. 39. gr. laganna. Drög að friðlýsingu skal leggja fyrir þá sem hagsmuna eiga að gæta á því svæði sem um ræðir. Í frumvarpi því er varð að lögum nr. 60/2013 kemur fram að ákvörðun um friðlýsingu þurfi að taka út frá forsendum náttúrunnar. Í undirbúningi við slíka ákvörðun þurfi að hafa í huga annars vegar hagsmuni þjóðarinnar af vernd náttúrunnar og hins vegar hagsmuni landeiganda og annarra rétthafa sem ákvörðunin snertir.²³⁷ Í framhaldi af því vísar Umhverfisstofnun málinu til ráðherra með tillögum að skilmálum um friðlýsingar auk upplýsinga um hvort samkomulag hafi náðst um friðlýsingu við hlutaðeigandi aðila, sbr. 2. mgr. 39. gr. laganna. Framangreindir aðilar kunna að eiga rétt til bóta ef friðlýsing hindrar á einhvern hátt nýtingarrétt landeiganda eða rétthafa lands umfram það sem telja má til almennra takmarkana eignarréttar. Bætur skulu miðast við það fjárhagslega tjón sem rétthafi verður fyrir að því gefnu að hann geti sýnt fram á að þær sé verulega umfram takmarkanir sem finna má í eðlislíkum friðlýsingum, sbr. 1. mgr. 42. gr. laganna. Þá er í 43. gr. laganna kveðið á um heimild ráðherra til að taka meðal annars lönd og réttindi eignarnámi til að unnt sé að framkvæma friðlýsingu.

Allar þær athafnir og framkvæmdir sem fara gegn markmiðum friðlýsingar og geta skaðað verndargildi þess landsvæðis sem friðlýsing tekur til eru óheimilar nema samkvæmt undanþáguákvæði 41. gr. laganna. Undanþágur eru einungis veittar ef þær stríða ekki gegn markmiði friðlýsingar og hafa óveruleg áhrif á verndargildi þess sem friðlýsing tekur til eða ef öryggissjónarmið eða brýnir samfélagshagsmunir krefjast þess. Þarf þá umsögn Umhverfisstofnunar, Náttúrufræðistofnunar Íslands og náttúruverndarnefnda að liggja fyrir, sbr. 1. mgr. 41. gr. laganna. Spjöll á friðlýstum náttúruminum varða refsingu samkvæmt 90. gr. náttúruverndarlaga.

Ákvarðanir um framkvæmd náttúruverndarlaga sem ráðherra tekur ekki sjálfur eða staðfestir sæta kærui til ráðherra. Úrskurður ráðherra er endanlegur úrskurður á stjórnslustigi. Kærurétt eiga þeir aðilar sem lögvarða hagsmuni eiga að gæta af úrlausn málsins. Auk þeirra eiga náttúru-, umhverfis- og útivistarsamtök kærurétt að því gefnu að varnarþing þeirra sé á Íslandi og þau séu með 30 félagsmenn eða fleiri og að það samrýmist tilgangi samtakanna að gæta þeirra hagsmuna sem kærui lýtur að, sbr. 2. mgr. 91. gr. náttúruverndarlaga.

²³⁷ Alþt. 2012-2013, A-deild, þskj. 537 – 429. mál, athugasemdir við VII. kafla.

4.3.2. Takmarkanir á beitarrétti í auglýsingum friðlýsinga

Ákvörðun um friðlýsingu er tekin í formi auglýsingar og skal hún birt í B-deild Stjórnartíðinda. Auglýsingin felur í sér stjórnvaldsákvörðun gagnvart hlutaðeigandi aðilum svo sem landeigendum og öðrum réttihöfum landsvæðis sem friðlýsing tekur til, sbr. 4. mgr. 39. gr. náttúruverndarlaga. Ber þannig að hafa til hliðsjónar stjórnsýslulög í þeim efnunum. Alls eru í gildi 114 friðlýsingar fyrir hin ýmsu landsvæði á Íslandi.²³⁸

Í rannsóknarvinnu vegna þessarar ritgerðar hefur höfundur litið til allra birtra auglýsinga um friðlýsingar sem settar hafa verið á grundvelli náttúruverndarlaga. Til glöggvunar hefur höfundur sett umræddar upplýsingar upp á töfluformi sem finna má í eftirfarandi umfjöllun. Fyrir efnistöð ritgerðarinnar verða einungis tilgreind þau svæði sem eru þess eðlis að búfjárbætur sé á þeim möguleg. Sumar friðlýsingar taka til svæða á borð við hella, fossa eða vötn svo dæmi séu tekin þar sem búfjárbætur er eðli málsins samkvæmt ekki álitamál. Í ákveðnum tilvikum eru þó svæði í kringum slíkar náttúrumyndanir einnig friðuð og koma þá til skoðunar hvort takmarkanir séu þar á beitarrétti. Þá eru í umfjöllun þessari undanskildar friðlýsingar á suðvesturhorni landsins. Helgast það fyrst og fremst af því að á því svæði eru í flestum tilvikum í gildi samþykktir sveitarfélaga um bann við lausagöngu búfjár²³⁹ eða þá að gert er ráð fyrir að því sé haldið utan nánar tilteknum vörslugirðingum,²⁴⁰ og búfjárbætur þar af leiðandi ekki álitamál hvað varðar hið friðlýsta svæði.

Töflunum er skipt eftir landshlutum og tegund friðlýsingar. Þá kemur fram hvort að takmarkanir á beitarrétti séu í auglýsingu um friðlýsingu, hvort ekki sé tekið fram um takmarkanir eða hvort búfjárbætur sé heimil á landsvæðinu.

²³⁸ Umhverfisstofnun, „Friðlýst svæði“ <<https://ust.is/nattura/naturuverndarsvaedi/fridlyst-svaedi/>> skoðað 11. maí 2020.

²³⁹ Sjá t.d. Samþykkt um takmörkun búfjárhalds og bann við lausagöngu búfjár í Reykjavík nr. 426/2003.

²⁴⁰ Sjá t.d. Mosfellsbær, „Samþykkt um búfjárhald í Mosfellsbæ“ <<https://www.mos.is/stjornkerfi/stjornkerfi/reglur-og-samthykktir/nanar/2011/03/02/Bufjarhald-i-Mosfellsbae/>> skoðað 9. apríl 2020.

Austurland

Svæði	Tegund friðlýsingar	Takmarkanir á beitarrétti	Auglýsing nr.
Guðlaugstungur	Friðland	Já	1150/2005
Hrútey í Blöndu	Fólkvangur	Já	521/1975
Spákonufellshöfði	Fólkvangur	Já	444/1980

Norðurland eystra

Svæði	Tegund friðlýsingar	Takmarkanir á beitarrétti	Auglýsing nr.
Álfaborg	Fólkvangur	Já	71/1967
Fólkvangur Neskaupsstaðar	Fólkvangur	Já	333/1972
Hólmanes	Fólkvangur og friðland	Já	393/1972
Ingólfshöfði	Friðland	Nei	388/1978
Lónsöræfi	Friðland	Nei	31/1977
Ósland	Fólkvangur	Já	264/2011
Salthöfði og Salthöfðamýrar	Friðland	Nei	249/1977
Teigarhorn	Fólkvangur	Já	416/2013

Norðurland vestra

Svæði	Tegund friðlýsingar	Takmarkanir á beitarrétti	Auglýsing nr.
Böggvistaðarfjall	Fólkvangur	Já	265/2011
Dettifoss og fossaröð	Náttúruvætti	Nei	457/1996
Dimmuborgir	Náttúruvætti	Já	1262/2011
Glerárdalur	Fólkvangur	Nei	585/2016
Svarfaðardalur	Friðland	Nei	443/1980
Hraun í Öxnadal	Fólkvangur	Ekki tilgreint	534/2007
Hverfjall (Hverfell)	Náttúruvætti	Nei ²⁴¹	1261/2011
Krossanesborgir	Fólkvangur	Ekki tilgreint	162/2005
Seljahjallagil	Náttúruvætti	Nei	296/2012
Skútustaðagígar	Náttúruvætti	Nei	399/1973

²⁴¹ Umhverfisstofnun, „Hverfjall (Hverfell): Verndar- og stjórnunaráætlun“ (Umhverfisstofnun 2013) 16 <<https://www.ust.is/library/Skrar/Einstaklingar/Friðlyst-svaedi/Verndaraaetlanir-i-gildi/Verndar-%20og%20stj%C3%B3rnunar%C3%A1%C3%A6tlun%20Hverfjalls%202013-2021.pdf>> skoðað 12. maí 2020.

Suðurland

Svæði	Tegund friðlýsingar	Takmarkanir á beitarrétti	Auglýsing nr.
Álftaversgígar	Náttúruvætti	Nei	105/1975
Dverghamrar	Náttúruvætti	Ekki tilgreint	446/1987
Friðland að Fjallabaki	Friðland	Ekki tilgreint ²⁴²	354/1979
Herdísarvík	Friðland	Já	121/1988
Oddaflói	Friðland	Nei	634/1994
Pollengi og Tungueyjar	Friðland	Nei	547/1994
Svæði í Þjórsárdal	Landslagsverndarsvæði	Nei	110/2020
Viðey í Þjórsá	Friðland	Já	850/2011
Þjórsárver	Friðland	Nei	870/2017

Vestfirðir

Svæði	Tegund friðlýsingar	Takmarkanir á beitarrétti	Auglýsing nr.
Dynjandi í Arnarfirði	Náttúruvætti	Ekki tilgreint	348/1986
Hornstrandir	Friðland	Já	332/1985
Hrísey í Reykhólahreppi	Friðland	Já	425/1977
Surtarbrandsgil	Náttúruvætti	Nei	103/1975
Vatnsfjörður	Friðland	Nei	96/1975

²⁴² Nýting á afréttum svæðisins er heimil sbr. Starfshópur um Friðland að Fjallabaki, „Skýrsla starfshóps“ (Umhverfis- og auðlindaráðuneytið maí 2016) 16 <https://ust.is/library/Skrar/Einstaklingar/Fridlyst-svaedi/Fridland-ad-fjallabaki/Fri%C3%B0land%20a%C3%B0%20Fjallabaki_sk%C3%BDrsla%20starfsh%C3%B3ps.pdf> skoðað 13. maí 2020.

Vesturland

Svæði	Tegund friðlýsingar	Takmarkanir á beitarrétti	Auglýsing nr.
Bárðalaug	Náttúruvætti	Ekki tilgreint	445/1980
Blautós og Innstavogsnes	Friðland	Nei	166/1999
Búðahraun	Friðland	Já	357/1979
Einkunnir	Fólkvangur	Já	480/2006
Eldborg	Náttúruvætti	Já	309/1974
Geitland	Friðland	Já	283/1988
Grábrókargígar	Náttúruvætti	Ekki tilgreint	216/1975
Grunnafjörður	Friðland	Nei	548/1994
Húsafellsskógur	Friðland	Já	606/2001
Ströndin við Stapa og Hellna	Friðland	Nei	284/1988
Vatshornsskógur	Friðland	Já	164/2009

Reglur sem gilda um friðlýst svæði fara almennt eftir þeim markmiðum sem stefnt er að með friðlýsingu og kunna því að vera mismunandi eftir eðli svæðisins en einnig eftir því hvaða samkomulag náðst hefur við hagsmunaaðila.²⁴³ Í einhverjum tilvikum eiga tilteknir aðilar beitarrétt á svæðinu sem um ræðir og kann þá að vera kveðið á um það í auglýsingu að hefðbundin landnýting svo sem sauðfjárbætur sé heimiluð á hinu friðlýsta svæði.²⁴⁴ Gilda slíkar reglur yfirleitt án takmarkana, svo sem um sjálfbæra landnýtingu eða sambærileg sjónarmið. Þó kann í einhverjum tilvikum að vera kveðið á um slíkt í stjórnunar- og verndaráætlun svæðisins. Samkvæmt 81. gr. náttúruverndarlaga skal gera stjórnunar- og verndaráætlun fyrir friðlýst svæði þar sem meðal annars skal fjalla um landnýtingu, landvörslu og vöktun. Umhverfisstofnun ber ábyrgð á að slík áætlun sé gerð í samvinnu við Náttúrufræðistofnun Íslands og rétthafa svæðisins svo sem landeigendur, viðkomandi sveitarstjórnir og aðra hagsmunaaðila. Staðfesting ráðherra á áætluninni og gildistaka hennar skal auglýst í B-deild Stjórnartíðinda. Við nánari athugun má sjá að fjöldi friðlýstra svæða eru enn sem komið er án stjórnar- og verndaráætlunar.

Þegar kveðið er á um takmarkanir á beitarrétti í friðlýsingu er yfirleitt um að ræða að búfjárbætur sé beinlínis óheimil á svæðinu. Oftar en ekki virðast slíkar takmarkanir háðar því að tiltekið svæði sé girt af með fullnægjandi hætti, svo búfé, einkum sauðfé, komist ekki inn á svæðið.²⁴⁵ Í flestum tilvikum má ekki ráða af auglýsingu friðlýsingar eða stjórnunar- og

²⁴³ Umhverfisstofnun, „Friðlýst svæði“ <<https://ust.is/nattura/naturuverndarsvaedi/fridlyst-svaedi/>> skoðað 11. maí 2020.

²⁴⁴ Sjá t.d. Auglýsing um friðlýsingu svæðis í Þjórsárdal nr. 110/2020; Auglýsing um friðland á Ingólfshöfða nr. 388/1978.

²⁴⁵ Sjá t.d. Auglýsing um friðland í Herdísarvík nr. 121/1988

verndaráætlun, ef hún er fyrir hendi, hvernig slíkum takmörkunum skal fylgt eftir í framkvæmd. Samkvæmt 79. gr. náttúruverndarlaga fer Umhverfisstofnun með yfirumsjón og ábyrgð friðlýstra svæða og skal stofnunin á ársgrundvelli gera skýrslu um ástand friðlýstra svæða. Í ástandskýrslum má meðal annars ráða að girðingar skipta sköpum hvað varðar takmarkanir á beitarrétti í því skyni að vernda svæði fyrir beit, enda lausaganga sauðfjár að meginreglu heimil hér á landi eins og áður hefur verið fjallað um. Þannig má sjá að fé inn á friðlýstum svæðum hefur verið viðvarandi vandamál í Húsafellsskógi sem samkvæmt auglýsingu friðlýsingar skal vera friðaður fyrir beit. Töluvert af fé hefur verið í skóginum að sumri til sem helgast af því að girðingin sem afmarkar friðlandið „er löngu ónýtt og þjónar því ekki tilgangi sínum“.²⁴⁶ Eðlislík vandamál hafa einnig komið upp hjá Búðarhrauni en svæðið er beitarfriðað en girðing hefur gefið sig svo bæði hross og sauðfé hafa komist inn á svæðið sem hefur haft í för með sér aukið álag á gróður vegna beitar sem lækkaði vermætæinkunn svæðisins á milli ára.²⁴⁷

Eins og áður hefur komið fram ber Umhverfisstofnum ábyrgð á eftirliti með friðlýstum svæðum og á þeim starfa landverðir sem annast meðal annars umsjón og eftirlit á svæðunum, sbr. 80. gr. náttúruverndarlaga. Landverðir eða aðrir starfsmenn hafa jafnframt eftirlit með því að farið sé eftir ákvæðum náttúruverndarlaga og öðrum reglum sem gilda um svæðin, sbr. 1. mgr. 84. gr. náttúruverndarlaga. Umhverfisstofnun getur þó einnig falið sveitarfélögum, einstaklingum eða öðrum lögaðilum meðal annars eftirlit með friðlýstum svæðum á grundvelli sammings þar um, sbr. 85. gr. laganna. Að spilla friðlýstum svæðum varðar mann sektum eða fangelsi allt að tveimur árum, sbr. 1. mgr. 90. gr. náttúruverndarlaga.

4.3.3. Þjóðgarðar

Á Íslandi eru þrír Þjóðgarðar; Þjóðgarðurinn Þingvellir, Þjóðgarðurinn Snæfellsjökull og Vatnajökulsþjóðgarður. Um þjóðgarðinn Þingvelli og Vatnajökulsþjóðgarð gilda sérlög sem ganga framur náttúruverndarlögum, séu þau ósamþýðanleg, sbr. 3. mgr. 4. gr. náttúruverndarlaga. Þjóðgarðurinn Snæfellsjökull er ekki starfræktur á grundvelli sérlaga, heldur gildir um hann reglugerð um þjóðgarðinn Snæfellsjökul nr. 568/2001 sem sett er með

²⁴⁶ Umhverfisstofnun, „Ástand friðlýstra svæða 2017“ (Umhverfisstofnun 2017) 48 <<https://www.ust.is/library/Skrar/utgefid-efni/astand-fridlystra-svaeda/%C3%81standssk%C3%BDrsla%202017.pdf>> skoðað 11. maí 2020.

²⁴⁷ Umhverfisstofnun, „Ástand áfangastaða innan friðlýstra svæða – skýrsla Umhverfisstofnunar 2019“ (Umhverfisstofnun, 2019) 16 <<https://ust.is/library/Skrar/Einstaklingar/Fridlyst-svaedi/%c3%81standsmat%20fer%c3%b0amannasta%c3%b0a%20innan%20fri%c3%b0l%c3%bdstra%20sv%c3%a6%c3%b0a-2019.pdf>> skoðað 11. maí 2020.

stoð í náttúruverndarlögum. Um frekari umfjöllun um þjóðgarðinn Snæfellsjökul vísast því til fyrri umfjöllunar um friðlýst svæði.

Þjóðgarður á Þingvöllum var stofnaður með lögum um friðun Þingvalla nr. 59/1928. Með viðhorfsbreytingum til náttúruverndar sem og aukinni umferð um þjóðgarðinn þótti rétt að endurskoða lögin sem gert var með lögum um þjóðgarðinn á Þingvöllum nr. 47/2004.²⁴⁸ Með núgildandi lögum var þjóðgarðurinn stækkaður töluvert eða úr 40 km² í 237 km². Samkvæmt 2. mgr. 1. gr. laganna er þjóðgarðurinn undir vernd Alþingis og ævinleg eign íslensku þjóðarinnar. Land sem tilheyrir þjóðgarðinum má aldrei selja eða veðsetja. Í 3. gr. laganna er kveðið á um að land þjóðgarðarins skuli vera friðað í því skyni að varðveita ásynd þess sem helgistaðar þjóðarinnar svo og til þess að viðhalda hinu upprunalega náttúrufari þar sem frekast er unnt. Skal þjóðgarðurinn vera varinn fyrir lausagöngu búfjár og skal Þingvallanefnd setja sérstakar reglur um búskap á þeim búfjörðum sem finnast innan þjóðgarðarins. Þingvallanefnd samanstendur af sjö Alþingismönnum sem kosnir eru af Alþingi, sbr. 2. mgr. 2. gr. laganna. Starfar hún því sem slík á ábyrgð Alþingis en forsætisráðuneytið fer með mál er varða Þingvelli á grundvelli laga nr. 73/1969 um Stjórnarráð Íslands, sbr. reglugerð nr. 3/2004 um Stjórnarráð Íslands. Í frumvarpi er varð að lögum nr. 47/2004 segir um 3. gr. að Þingvallanefnd skuli leggja mat á það hvernig þjóðgarðurinn skuli varinn fyrir lausagöngu búfjár og geti sett sérstakar reglur um búskap á búfjörðum þeim sem eru innan marka þjóðgarðarins.²⁴⁹ Þarna verður að telja ákveðið misræmi en lögin boða að nefndinni sé skylt að setja slíkar reglur á meðan lögskýringagögn kveða á um að nefndin geti sett umræddar reglur. Af heimasíðu þjóðgarðarins á Þingvöllum sem og af reglugerðarsafni²⁵⁰ fæst ekki annað ráðið en að slíkar reglur hafi ekki verið settar. Allt að einu má leiða af lögnum að lausanganga búfjár sé ekki heimiluð innan þjóðgarðsins. Þó hefur það komið upp að sauðfé rati inn í þjóðgarðinn og umfjöllun um það meðal annars ratað á borð fjölmiðla.²⁵¹

Vatnajökulsþjóðgarður var stofnaður með lögum nr. 60/2007 og tók friðlýsing Vatnajökulsþjóðgarðar gildi með reglugerð nr. 608/2008, nú reglugerð um Vatnajökulsþjóðgarð nr. 300/2020. Þjóðgarðurinn er stærsti þjóðgarður Íslands auk þess að

²⁴⁸ Alþt. 2003-2004, A-deild, þskj. 1326 – 868. mál, almennar athugasemdir, 1. kafli.

²⁴⁹ Sama heimild, athugasemdir við 3. gr.

²⁵⁰ Dómsmálaráðuneytið – Reglugerðarsafn <<https://www.reglugerd.is/>> skoðað 1. júní 2020.

²⁵¹ Sjá t.d. Garðar Örn Úlfarsson, „Elta sauðfé í þjóðgarði“ (Reykjavík 1. febrúar 2019) <<https://www.visir.is/g/2019190209977>> skoðað 3. febrúar 2020; Eggert Jóhannesson, „Sauðfé vanrækt“ (28. janúar 2019) <https://www.mbl.is/frettir/innlent/2019/01/28/saudfе_vanraekt/> skoðað 3. febrúar 2020.

vera stærsti þjóðgarður Evrópu.²⁵² Hann getur verið í eigu íslenska ríkisins eða annarra aðila sem er þá háð því að samþykki þeirra liggi fyrir um að landsvæðið skuli friðlýst sem hluti af þjóðgarðinum, sbr. 2. mgr. 1. gr. laganna. Samningur skal gerður um slíka friðlýsingu þar sem fram kemur meðal annars hvaða landnýting skuli vera heimil á svæðinu, sbr. 1. mgr. 3. gr. laganna. Í athugasemdum frumvarps þess er varð að lögum nr. 60/2007 kemur fram að ef samið er um að landeiganda sé heimilt að nýta landsvæði sem falla innan þjóðgarðsins til búfjárbeitar skal ráðherra, við setningu reglugerðar um þjóðgarðinn, haga reglum á því svæði þannig að slík landnýting sé heimil, þó með þeim skilyrðum að um sjálfbæra landnýtingu sé að ræða.²⁵³ Einungis er gert ráð fyrir því að lönd í einkaeign geti orðið hluti af þjóðgarðinum með samþykki landeiganda. Eru því ekki eignarnámsheimildir í lögnum.²⁵⁴ Af því leiðir væntanlega að ef samkomulag næst ekki við landeigendur getur umrætt landsvæði ekki fallið undir þjóðgarðinn.

Samkvæmt 8. gr. laganna gerir stjórn Vatnajökulsþjóðgarðs tillögu um reglugerð fyrir þjóðgarðinn í samráði við svæðisráð og Umhverfisstofnun. Við gerð reglugerðar skulu drög þeirra kynnt viðkomandi sveitarstjórnnum, landeigendum og öðrum hagsmunaaðilum. Þeim skal gefinn kostur á að gera athugasemdir við tillögurnar. Álit Náttúrufræðistofnunar Íslands á vistfræðilegu þoli þeirra svæða sem ætlunin er að heimila búfjárbeit þarf að liggja fyrir við gerð reglugerðar. Skal miðast við að öll landnýting innan þjóðgarðsins sé sjálfbær samkvæmt mati Náttúrufræðistofnunar Íslands.²⁵⁵

Vatnajökulsþjóðgarður er samkvæmt 1. mgr. 4. gr. laganna ríkisstofnun sem ráðherra fer með yfirstjórn yfir. Stjórn og rekstur stofnunarinnar er í höndum sérstakrar stjórnar sem skipuð er af ráðherra til fjögurra ára í senn. Í stjórninni sitja alls sjö fulltrúar, það eru formenn allra svæðisráða þjóðgarðarins, einn fulltrúi sem tilnefndur er af umhverfisverndarsamtökum svo og tveir fulltrúar skipaðir af ráðherra. Samkvæmt 6. gr. laganna skal stjórn þessi hafa umsjón með náttúruvernd í þjóðgarðinum, þar með talið eftirliti með framkvæmd reglna þjóðgarðarins. Verður þannig að telja að það sé ábyrgð stjórnar Vatnajökulsþjóðgarð að haga eftirliti þannig að tryggt sé að búfjárbeit sé sjálfbær í þjóðgarðinum. Sérstök áætlun er unnin fyrir þjóðgarðinn, svokölluð stjórnunar- og verndaráætlun sem endurskoðuð er á tíu ára fresti. Í áætluninni skal meðal annars gerð nánari grein fyrir markmiðum verndar á einstökum svæðum innan þjóðgarðsins sem og einstökum verndaraðgerðum auk landnýtingu, sbr. 12. gr. laganna. Sveitarstjórnir eru bundnar af efni stjórnunar- og verndaráætlunar

²⁵² Alpt. 2006-2007, A-deild, þskj. 439 – 395. mál, almennar athugasemdir, 1. kafli.

²⁵³ Sama heimild, athugasemdir við 3. gr.

²⁵⁴ Sama heimild, athugasemdir við 2. gr.

²⁵⁵ Hér eftir iðulega nefnd reglugerð um Vatnajökulsþjóðgarð

Vatnajökulsþjóðgarðs við gerð skipulagsáætlana fyrir landsvæði sem eru innan þjóðgarðsins, sbr. 1. mgr. 13. gr. laganna. Hið sama gildir um alla þá sem fara um þjóðgarðinn og dvelja þar, sbr. 4. mgr. 13. gr. laganna.

Samkvæmt 26. gr. reglugerðar um Vatnajökulsþjóðgarð er hefðbundin landnýting heimil á þeim svæðum þjóðgarðsins sem afmörkuð eru sérstaklega í viðauka III reglugerðarinnar. Er þar meðal annars átt við búfjárbeit en skilyrði er að hún sé sjálfbær. Í 9. tl. 4. gr. reglugerðarinnar er sjálfbær landnýting skilgreind sem „landnýting sem nýtir tiltekna lífræna auðlind þannig að ekki sé gengið á höfuðstól hennar, þ.e. nýting innan þeirra marka að auðlindin nær að endurnýja sig“. Á öðrum svæðum en þeim sem skilgreind eru í viðauka III reglugerðarinnar er búfjárbeit ekki heimil. Í stjórnunar- og verndaráætlun Vatnajökulsþjóðgarðs kemur fram að ef landnýting í formi búfjárbeitar veldur hnignun gróðurs getur stjórn þjóðgarðsins farið fram á það við beitarréttarhafa að búfjárbeit verði hætt á svæðinu eða hún takmörkuð.²⁵⁶

Ákvarðanir sem eru teknar á grundvelli reglugerðar um Vatnajökulsþjóðgarð eru kæránlegar til umhverfis- og auðlindaráðherra sem kveður upp endanlegan úrskurð á stjórnarsýslustigi. Kæruheimild er bundin við þá sem eiga lögvarða hagsmuni tengda hinni kærðu ákvörðun auk meðal annars umhverfissamtaka sem eiga varnarþing á Íslandi, eru með 30 eða fleiri félagsmenn og hafa umhverfisvernd að meginmarkmiði, sbr. 41. gr. reglugerðar um Vatnajökulsþjóðgarðar. Þé kemur fram í 22. gr. laga um Vatnajökulsþjóðgarð að brot gegn lögnum eða reglugerðum sem settar eru samkvæmt þeim varði sektum eða fangelsi í allt að tvö ár, sbr. 1. mgr. 22. gr. laganna. Beita má dagsektum til að knýja menn til framkvæmda sem þeim er skylt samkvæmt lögnum að hlutast til um eða láta af atferli sem telst ólöglegt, sbr. 2. mgr. 22. gr. laganna.

Í lögnum er kveðið á um sjálfbæra landnýtingu, það er að á þeim svæðum innan þjóðgarðsins þar sem hefðbundin landnýting er heimil, þar með talið búfjárbeit, skuli slík nýting vera sjálfbær. Slík krafa er eins og sér takmörkun á beitarrétti. Hins vegar er ekki kveðið á um það í lögnum né reglugerðinni hverjar afleiðingar ósjálfbærar landnýtingar kunni að vera. Þó er tekið fram í stjórnunar- og verndaráætlun að stjórn þjóðgarðsins geti farið fram á það við beitarréttarhafa að viðhafa ekki búfjárbeit eða takmarka hana á svæðum innan

²⁵⁶ Vatnajökulsþjóðgarður, „Stjórnunar- og verndaráætlun Vatnajökulsþjóðgarðs – náttúruvernd, útivist og byggðarþróun“ (Vatnajökulsþjóðgarður 12. júlí 2013) 130 <https://www.vatnajokulsthjodgardur.is/static/files/Stjornsysla/PDF-skjol-kort/stjornunar-og_verndar_2013.pdf> skoðað 31. janúar 2020.

þjóðgarðsins sem hana ekki þola. Ekki er nánar kveðið á um það á hvaða grundvelli eða með hvaða hætti slíkt skal gert eða hvort það sé að viðurlögðum bótum til handa beitarréttarhafa.

4.4. Lög um skóga og skógrækt

Skógar á einkalöndum teljast eignir og njóta verndar stjórnarskrárinnar sem slíkir. Ákvæði skógræktarlaga er varða vernd skóga eru af sama toga og aðrar almennar takmarkanir á eignarétti, sem nauðsynlegar eru í þágu almannahagsmuna þar sem skógar eru taldir auðlind sem nýst getur öðrum en eigendum þeirra.²⁵⁷

Í lögum um skóga og skógrækt nr. 33/2019 má finna nokkur ákvæði sem lúta að takmörkun beitarréttar. Eru slíkar takmarkanir þó fyrst og fremst af einkaréttarlegum toga til verndar eigendum skóga en ekki beinlínis í þágu náttúruverndar. Slíkar takmarkanir falla að mestu fyrir utan efnistösk þessarar ritgerðar. Hins vegar geta ákvæði skógræktarlaga einnig lagt ákveðnar skyldur á skógareigendur til varnar og viðhalds á skóglendi þ.m.t. að vernda skóglendi fyrir ágangi búfjár. Þykir því rétt að gera slíkum sjónarmiðum stuttlega skil í þágu umfjöllunarefnisins.

Ríkið starfrækir stofnun sem nefnist Skógræktin. Hlutverk hennar er að hafa eftirlit með framkvæmd skógræktarlaga sbr. 2. mgr. 3. gr. laganna. Skógræktin skal halda sérstaka skrá yfir alla skóga landsins og kjarr, svokallaða skógaskrá. Skal hún innihalda upplýsingar um staðsetningu skóga, kjarrs, ytri mörk þeirra, flatarmál, eignarhald, kolefnisforða og trjátegundir. Skráin skal vera aðgengileg almenningi og uppfærð á að minnsta kosti fimm ára fresti, sbr. 1. mgr. 8. gr. skógræktarlaga.

Ráðherra er heimilt kveða á um hvaða svæði teljast vera þjóðskógar að fenginni tillögu Skógræktarinnar í reglugerð. Við slíka ákvörðun skal meðal annars hafa að leiðarljósi vernd skóga og einstakra tegunda og sjálfbæra nýtingu skóga, sbr. 1. mgr. 9. gr. laganna. Þá er Skógræktinni heimilt að hafa í umsjón sinni önnur svæði sem ekki teljast þjóðskógar, sbr. 3. mgr. 9. gr. skógræktarlaga.

Skógræktin skal stuðla að vernd og endurheimt náttúruskóga. Í landsáætlun um skógrækt skal tilgreina markmið og áherslur verndar og endurheimtar skóglendis, sbr. 16. gr. laganna. Í frumvarpi því er varð að gildandi lögum segir að reynsla síðustu ára og mælingar gefi til að kynna að árangursríkustu aðgerðir til endurheimtar náttúruskóga séu að breyta landnotkun, svo sem með því að draga úr beitarálagi búfjár.²⁵⁸

²⁵⁷ Alþt. 2018-2019, A-deild, þskj. 246 – 231. mál, almennar athugasemdir, 1. kafli.

²⁵⁸ Sama heimild, athugasemdir við 16. gr.

Varanleg eyðing skóga að hluta eða í heild er almennt óheimil. Komi til varanlegrar eyðingar skógar er framkvæmdaraðila skylt að ráðast í mótvægisáðgerðir til að koma í veg fyrir neikvæð áhrif á umhverfið svo sem með endurheimt náttúruskógar. Framkvæmdaraðili skal leita álits Skógræktarinnar á útfærslu mótvægisáðgerða og skulu þær hefjast eigi síðar en tveimur árum eftir eyðingu, sbr. 19. gr. laganna.

Í lögnum kemur fram sú meginregla að óheimilt er að beita búfé í skógi eða á skóræktarsvæði nema með leyfi viðkomandi skógræktareiganda, enda sé skógurinn eða skógræktarsvæðið afgirt í samræmi við ákvæði girðingarlaga, sbr. 20. gr. skógræktarlaga. Í frumvarpi því er varð að gildandi skógræktarlögum kemur fram að nauðsynlegt sé að hafa slíkt ákvæði í lögnum í ljósi lausagöngu sauðfjár. Eðlilegt sé að skógareigendur beri sjálfir ábyrgð á sínum skógum og skógræktarsvæðum og gert sé ráð fyrir því að skógareigendur beri ábyrgð á því að sjá til þess að beit eyði ekki skógi í þeirra umsjón.

Um þvingunarúrræði er fjallað í 22. gr. laganna. Í ákvæðinu segir Skógræktinni sé heimilt að veita aðilum áminningu til að knýja á um tiltekna framkvæmd ráðstöfunar samkvæmt lögnum. Þá sé jafnframt heimilt að veita viðkomandi hæfilegan frest til úrbóta. Sinni aðili ekki fyrirætlum um úrbætur innan tiltekins frests, getur Skógræktin ákveðið viðkomandi dagsektir þar til úr er bætt. Geta dagsekir að hámarki numið 500.000 kr. á dag. Í frumvarpi því er varð að gildandi lögum kemur fram að slík þvingunarúrræði komi fyrst og fremst til álita vegna óleyfilegs skógarhöggs. Af greinargerð má þó ráða að heimilt sé að beita þvingunarúrræðum samkvæmt 22. gr. vegna brota á áðurnefndri 19. gr. laganna um bann við varanlegri eyðingu skóga og skyldu til að framkvæma mótvægisáðgerðir til að sporna við eyðingu.

Að framangreindu virtu má telja að beiting viðurlaga vegna ofbeitar komi vart til álita, nema þá að ofbeit nái slíku marki að unnt væri að leggja hana að jöfnu við varanlega eyðingu skógar, sbr. 19. gr. laganna. Yrði að skoða slík viðurlög til samræmis við þá meginreglu að óheimilt er að beita búfé í skógi eða á skóræktarsvæði nema með leyfi viðkomandi skógræktareiganda, að því gefnu að skógurinn eða skógræktarsvæðið sé afgirt í samræmi við ákvæði girðingarlaga. Er það í samræmi við meginreglu laga um búfjárhald að allt land sé opið til búfjárbeitar nema það sé afgirt. Í ljósi þess má telja hæpið að unnt sé að beita viðurlögum samkvæmt ákvæðum skógræktarlaga vegna ofbeitar nema hugsanlega í afmarkatilvikum. Gæti það þá helst átt við í tilvikum þar sem skógareigandi sjálfur beitti eigin fé á skóglendi eða heimilaði með öðrum hætti beit, í slíku magni að jafna mætti við varanlega eyðingu skógar samkvæmt 19. gr. laganna.

Í slíkum afmarka tilvikum gætu þvingunarúrræði helst komið til álita í því skyni að knýja viðkomandi skógræiganda um framkvæmd mótvægisáðgerða sem gætu meðal annars falist í að fyrirbyggja eða takmarka ágang búfjár.

Raunhæfari úrræði standa yfirvöldum til boða þegar um er að ræða ofbeit á skógræktarsvæðum, sem myndast hafa á samningaréttarlegum grundvelli milli landeiganda og Skógræktar samkvæmt 11. gr. laganna. Í slíkum tilvikum er Skógræktinni heimilt að rifta samningi um skógræktarverkefni og endurheimta framlög vanefni viðkomandi skyldur sínar ítrekað eða í veigamiklum atriðum, sbr. 1. mgr. 13. gr. laganna. Áður en til riftunar kemur skal gefa aðila færi á að koma á framfæri athugasemdum. Ákvörðun um riftun sammings og endurheimt framlaga er kæránleg til ráðherra, sbr. 2. mgr. 13. gr. sömu laga. Um slíkar riftunarheimildir gilda annars sjónarmið af nokkuð einkaréttarlegum toga, sem falla að mestu fyrir utan efnistöð þessarar ritgerðar.

5. Samantekt og niðurstöður

Í ritgerð þessari er leitast við að varpa ljósi á inntak beitaréttinda á Íslandi og hvernig löggjafinn hefur sett slíkum réttindum skorður á grundvelli sjónarmiða um náttúruvernd, meðal annars í landgræðslulögum, náttúruverndarlögum, fjallskilalögum og skógræktarlögum.

Beitarréttur telst til eignaréttinda sem bundin eru við fasteign og eru því sem slík hlutbundin réttindi. Þau geta talist til beinna eignarréttinda fasteignareigenda yfir eign sinni eða til óbeinna eignarréttinda í fasteign sem er undirorpin beinum eignarrétti annars eða annarra aðila. Þá geta menn einnig átt beitarétt í sérstakri sameign. Beitarréttur getur jafnframt talist til atvinnuréttinda en slíkur réttur kann að vera órjúfanlegur hluti búrekstrar og tengist því réttindum manna til að stunda þá atvinnu sem þeir kjósa.

Beitarréttur kann að vera mismunandi eftir eignaréttarlegri stöðu lands. Beitarréttindi geta þannig annars vegar verið bein eignarréttindi eiganda fasteigna, sem teljast eignarland, hvort sem slíkt land er kallað jörð eða afréttur, eða óbein eignarréttindi í afréttum sem eru þjóðlendur. Einnig getur beitaréttur talist til óbeinna eignarréttinda í eignarlandi. Þá getur einn og sami beitaréttarhafi átt beitarétt bæði í eigin eignarlandi, sem hluta af beinum eignarrétti fasteignareiganda, og óbein eignarréttindi á afrétt sem telst til þjóðlendu eða, eftir atvikum, á afrétt sem telst til eignarlands.

Réttindi og skyldur sem fylgja beitaréttindum eru að mörgu leyti afmarkaðar á sveitarstjórnarstigi og kunna að vera breytilegar eftir sveitarfélögum. Beitarréttur á afrétt er háður upprekstrarétti en allir búfjáreigendur sem hafa landsafnot í tilteknum hreppi eða á félagssvæði, eiga upprekstrarétt á afrétt hrepps eða annars upprekstrarfélags, nema á því sé

gerð undantekning í fjallskilasamþykkt, sbr. 1. mgr. 7. gr. fjallskilalaga. Almennt er óheimilt að beita fé á afrétt ef viðkomandi beitarréttarhafi á þar ekki upprekstrarrétt, sbr. 10. gr. fjallskilalaga. Afréttarskrá fjallskilaumdæmis er heimild fyrir upprekstrarrétti jarðar í fjallskilaumdæmi, sbr. 6. gr. fjallskilalaga. Beitarrétti fylgja jafnframt ákveðnar lögbundnar skyldur á borð við fjallskil samkvæmt V. kafla fjallskilalaga. Beitarréttur er þáttur í eignarréttindum sem bundin eru við fasteign, og er almennt til staðar óháð því hvort hann er nýttur. Hið sama gildir um þær lögbundnu skyldur sem beitarréttindum fylgja, á borð við smölun heimalanda, því er lögbundið að uppfylla þær skyldur óháð því hvort beitarréttur sé nýttur á landareign eður ei, samkvæmt fjallskilalögum.

Þá er það meginregla að lausaganga búfjár er almennt heimil hér á landi. Beitarréttarhöfum ber því almennt ekki skylda til að halda búfé, þá einkum sauðfé í vörslu. Á það þó fyrst og fremst við yfir sumarmánuðina enda gera fjallskilalög ráð fyrir að sauðfé sé smalað af afréttum og heimalöndum að hausti ýmist til slátrunar eða til vörslu yfir vetrarmánuðina. Af því leiðir að til að koma í veg fyrir ágang búfjár á landsvæði þarf almennt að girða það af með fullnægjandi hætti í samræmi við ákvæði girðingarlaga.

Beitarréttur telst til eignar og nýtur því stjórnskipulegrar verndar samkvæmt 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar. Slíkum réttindum verða ekki settar skorður nema með skýru lagaboði og að almenningsþörf krefji. Hins vegar er það svo að fá réttindi eru fyllilega takmarkalaus í framkvæmd og eru beitarréttindi þar ekki undanskilin. Skilgreining á almenningsþörf er matskennd í eðli sínu og hafa dómstólar stigið varlega til jarðar við að endurskoða mat löggjafans á slíkri nauðsyn.²⁵⁹ Hins vegar hafa dómstólar talið sér fært að endurskoða mat stjórnvalda á því hvort nauðsyn takmarkanna í þágu umrædds markmiðs. Við endurskoðun slíkra ákvarðanna gætu dómstólar litið til þess hvort mat löggjafans væri byggt á málefnalegum forsendum og hvort lagasetning hafi byggst á lögmætum sjónarmiðum, sér í lagi grundvallarreglum um jafnræði og meðalhóf.²⁶⁰

Að öðrum skilyrðum uppfylltum er löggjafanum almennt heimilt að setja eignarrétti almennar takmarkanir í þágu náttúruverndar og sjálfbærrar nýtingar á auðlindum Íslands. Byggja þær á sjónarmiðum um almannahagsmuni sem miða að því að tryggja þjóðfélagsþegnum viðunandi lífsskilyrði og umhverfi, sbr. áður nefndan dóm Hæstaréttar í máli

²⁵⁹ Gaukur Jörundsson, *Um eignarnám* (Bókarútgáfa Menningarsjóðs 1969) 37.

²⁶⁰ Björg Thorarensen, *Stjórnskipunarréttur: Mannréttindi* (Bókaútgáfan Codex 219) 497.

nr. 12/2000.²⁶¹ Hins vegar má löggjafinn ekki ganga lengra í þeim efnum en nauðsyn krefur sbr. áðurnefndan dóm Hæstaréttar í máli nr. 145/1998.²⁶²

Með almannahagsmunum er átt við að einhvers konar samfélagslegir hagsmunir verði almennt að hvíla að baki ákvörðun um takmörkun eignarréttinda. Af dómaframkvæmd og lögum má þó ekki fullyrða að áskilið sé að þjóðin öll eigi hagsmuna að gæta af slíkri ákvörðun.

Þá hefur hugtakið sjálfbær þróun og nýting öðlast aukið vægi við lagasetningu hér á landi í samhengi náttúruverndar. Í ritgerð þessari hefur þróun slíkra verndarhagsmuna verið gerð nokkur skil. Líkt og vikið hefur verið að hafa verið lagðar fram tillögur um að taka upp auðlindar- og umhverfisverndarákvæði í stjórnarskrá. Þegar þessi ritgerð er skrifuð hafa núverandi tillögur ekki verið lagðar fyrir Alþingi. Með hliðsjón af framangreindu og hugmyndum manna um náttúru sem takmarkaða auðlind er ekki útilokað að náttúruverndarsjónarmiðum verði áfram veitt frekara vægi í fyrirsjáanlegri framtíð. Slík stjórnarskrarákvæði geta haft gildi sem markmiðssetning og til leiðbeiningar um skýringu laga á sviði umhverfis- og náttúruverndar.²⁶³

Í ljósi þeirra ríku verndarhagsmuna sem að er stefnt er vert að skoða framkvæmd takmarkanna á beitarréttindum í þágu náttúruverndar. Með því móti má draga ályktanir um það hvort umræddar takmarkanir séu til þess fallnar að ná þeim markmiðum sem að er stefnt.

Líkt og fram hefur komið er að finna í landgræðslulögum ýmis ákvæði sem takmarkað geta beitarrétt. Markmið laganna er að vernda, endurheimta og bæta þær auðlindir Íslands sem fólgnar eru í gróðri og jarðvegi og að tryggja sjálfbæra landnýtingu, sbr. 1. gr. laganna. Áhersla er lögð á að hafa sjónarmið um sjálfbæra landnýtingu að leiðarljósi hvað varðar skipulag búfjárbeitar.²⁶⁴ Eins og áður hefur komið fram felst takmörkun í kröfu á sjálfbærri nýtingu lands sem notað er undir búfjárbeit.²⁶⁵ Til að tryggja sjálfbæra nýtingu lands þarf að vera fyrir hendi markvisst og reglulegt eftirlit með ástandi lands. Slíkt eftirlit hefur í gildistíð eldri laga ekki verið markvisst fyrir landið í heild.²⁶⁶ Núgildandi landgræðslulög leggja ríkari áherslu á eftirlit með ástandi lands enda hlýtur það að vera forsenda fyrir því að lögin geti náð þeim markmiðum sem að er stefnt að fyrir liggi hvar þurfi að vernda, endurheimta og bæta þær auðlindir landsins sem fólgnar eru í gróðri og jarðvegi. Þar með talið að vernda þær auðlindir

²⁶¹ Hrd. 6. apríl 2000 í máli nr. 12/2000.

²⁶² Hrd. 3. desember 1998 í máli nr. 145/1998

²⁶³ Björg Thorarensen, *Stjórnskipunarréttur: Mannréttindi* (Bókaútgáfan Codex 219) 44.

²⁶⁴ Alpt. 2018-2019, A-deild, þskj. 247 – 323. mál, almennar athugasemdir, 2. kafli.

²⁶⁵ Sama heimild.

²⁶⁶ Bryndís Marteinsdóttir o.fl., „Gróllind - Mat og vöktun á gróður- og jarðvegsauðlindum á Íslandi: Ársskýrsla 2018“ (Landgræðsla ríkisins 2018) 6 <https://grolind.land.is/wp-content/uploads/2019/02/2018_Gr%C3%B3llind_%C3%81rssk%C3%BDrsla_undirskrift.pdf> skoðað 29. október 2019.

fyrir búfjárbæit með takmörkunum á beitarréttindum. Í því skyni hefur verkefninu Grólinn verið komið á fót og er von á fyrsta stöðumati á ástandi gróður- og jarðvegsauðlindum landsins síðar á þessu ári.²⁶⁷ Þegar athugun á ástandi lands sýnir fram á miður gott ástand þess þannig að úrbóta er þörf er hægt að nýta tilteknar ráðstafanir samkvæmt lögnum til úrbóta.

Til að knýja á um framkvæmd tilteknar ráðstöfunar samkvæmt landgræðslulögum er Landgræðslunni heimilt að beita þvingunarúrræðum. Líkt og vikið hefur verið að geta slík úrræði falist í áminningum og úrbótarkröfum, sbr. 24. gr. laganna. Sé úrbótum ekki sinnt hefur Landgræðslan heimild til að leggja dagsektir á aðila. Þá getur Landgræðslan lagt stjórnvaldssektir á aðila sem brýtur gegn ákvæði 12. gr. laganna. Getur það átt við í tilvikum þar sem eftirlit með ástandi lands leiðir í ljós að nýting samrýmist ekki landgræðslulögum eða viðmiðum um sjálfbæra landnýtingu samkvæmt 11. gr. laganna. Að framangreindu virtu má telja að beiting stjórnvaldssekta kunnir að ráðast af túlkun á viðmiðum sem finna megi í reglugerð um sjálfbæra landnýtingu. Hins vegar er vert að nefna að reglugerð um sjálfbæra nýtingu hefur ekki verið sett, líkt og skýrlega er kveðið á um í 11. gr. laganna. Af lögmætisreglu og dómaframkvæmd leiðir að stjórnvaldssekt sem ákvörðuð væri á óbirtum viðmiðum myndi vart uppfylla kröfur sem gerðar eru til skýrlega refsheimilda. Má því telja að verulegur vafi sé uppi hvort grundvöllur sé fyrir slíkri sektarákvörðun eins og málum er háttáð.

Telji Landgræðslan að eigandi eða réttihafi lands sinni ekki gerð landbótaáætlunar eða aðili fylgir ekki ákvæðum hennar skal stofnunin óska eftir ítölu samkvæmt fjallskilalögum. Þegar framkvæmd ítölu hér á landi er skoðuð má hins vegar sjá að það er sjaldan gert. Sé um að ræða aðra nýtingu lands er stofnuninni heimilt að beita dagsektum. Ef rekja má ósjálfbæra landnýtingu til ágangs vegna lausagöngu búfjár skal Landgræðslan óska eftir því við viðkomandi sveitastjórn að hún, í samráði við stofnunina, hlutist til um að umráðamanni búfjár verði skylt að hafa búfénað í vörslu allt árið eða hluta þess, sbr. 3. mgr. 12. gr. laganna. Brjóti aðili gegn framangreindum ákvæðum er landgræðslunni heimilt að leggja stjórnvaldssektir á einstakling eða lögaðila, sbr. 25. gr. laganna.

Núgildandi landgræðslulög eru um margt framsækin og fela í sér töluverðar breytingar frá eldri lögum sem í grunninn voru rúmlega 50 ára gömul við gildistíð núgildandi laga. Til að tryggja að lögin nái þeim markmiðum sem að er stefnt verður að telja mikilvægt að framkvæma eftirlitsþátt laganna á markvissan hátt svo hægt sé að stuðla að sjálfbærri landnýtingu. Til

²⁶⁷ Bryndís Marteinsdóttir o.fl., „Grólinn, „Mat og vöktun á gróður- og jarðvegsauðlindum á Íslandi: Ársskýrsla 2019“ (Landgræðslan 2019) 1 <https://grolind.land.is/wp-content/uploads/2020/01/2019_Gr%C3%B3Lind_%C3%81rsk%C3%BDrsla_undirskrift.pdf> skoðað 20. febrúar 2020.

að stuðla að sjálfbærri landnýtingu samkvæmt lögunum er nauðsynlegt að setja þær reglur og viðmið sem lögin boða hvað varðar mótun stofnunarinnar á því hvað teljist til sjálfbærrar landnýtingar. Verður einnig að telja slíkar reglur vera grundvöll þess að hægt sé að beita þeim þvingunarúrræðum sem lögin kveða á um í ákveðnum tilvikum.

Í fjallskilalögum er að finna ákvæði sem kveða á um verndun beitolanda og framkvæmd ítölu. Í 1. mgr. 15. gr. laganna kemur fram að fjallskiladeildum og sveitarstjórnnum sé skylt að fylgjast með ástandi afrétta og heimalanda og hafa um það samráð við gróðurverndarnefnd viðkomandi sýslu og Landgræðsluna. Í því samhengi er vert að nefna að gróðurverndarnefndir hafa lagst af í flestum ef ekki öllum sveitarfélögum landsins og hafa í raun ekki verið starfræktar í fjölda ára.²⁶⁸ Af orðalagi 1. mgr. 15. gr. laganna má ekki annað ráða en að sveitarfélögum sé skylt að viðhafa eftirlit með ástandi beitolanda að eigin frumkvæði. Berist rökstuddar ábendingar um að nýtingu afrétta eða heimalanda sé ekki hagað á skynsamlegan hátt eða um ofbeitt sé að ræða er skylt að leita álits gróðurverndarnefndar og Landgræðslunnar um málið og mögulegar aðgerðir til úrbóta, sbr. 2. mgr. 15. gr. laganna. Af orðalagi ákvæðisins má ekki ráða að tilkynning þurfi að berast frá aðila sem eigi beina og lögvarða hagsmuni af úrlausn málsins. Í ljósi þess að ákveðin eftirlitsskylda hvílir á sveitarfélögum má ætla að skylt væri að taka afstöðu til erindisins, óháð því frá hverjum það bærisk.

Til að kveða á um algera friðun fyrir beit eða að takmarka ágang á grundvelli fjallskilalaga þarf að framkvæma ítölu á grundvelli 17.-25. gr. laganna. Heimild til að krefjast ítölu er hins vegar bundin við einstaka bændur, viðkomandi sveitastjórn, viðkomandi stjórnir fjallskilaumdæma, Landgræðsluna og áðurnefndar gróðurverndarnefndir, sbr. 18. gr. laganna. Þá hefur 27. gr. laganna sem kveður á um kröfu um yfirítöllumat verið túlkuð til samræmis við 18. gr. laganna. Þannig geta einungis þeir sem eiga lögvarða hagsmuni af úrlausn máls, krafist yfirítöllumats. Ekki verður annað talið en að aðild Landgræðslunnar og gróðurverndarnefnda samkvæmt 18. gr. laganna sé byggð á náttúruverndarsjónarmiðum. Þó verður að telja eðlilegt að þessir aðilar geti ekki beðist yfirítöllumats samkvæmt 27. gr. enda hefur almennt verið talið að stjórnvald hafi ekki heimild til að kæra ákvarðanir annarra stjórnvalda til æðra stjórnvalds nema mælt sé fyrir slíku í lögum.²⁶⁹ Löggjafinn hefur sum staðar með lögum rýmkað aðild að ákveðnum tegundum mála sem varða náttúru Íslands og umhverfi til að stuðla að frjálsum

²⁶⁸ Nefnd um endurskoðun náttúruverndarlaga, *Náttúruvernd: Hvítbók um löggjöf til verndar náttúru Íslands* (Umhverfissráðuneytið 2011) 367 <https://www.stjornarradid.is/media/umhverfissraduneyti-media/media/PDF_skrar/Hvitbok_natturuvernd.pdf> skoðað 13. nóvember 2019; Nefnd um endurskoðun laga um landgræðslu, „Tillögur að efni nýrra laga um landgræðslu“ (Umhverfissráðuneytið júní 2012) 34 <<https://www.stjornarradid.is/media/umhverfissraduneyti-media/media/landgraedsluskysla-2012/landgraedslugreinargerd-lokautgafa-juni-2012.pdf>> skoðað 20. september 2019.

²⁶⁹ Páll Hreinsson, *Stjórnsýsluréttur: Málsmeðferð* (Bókaútgáfan Codex 2013) 181.

skoðanaskiptum og aukinni þátttöku almennings varðandi ákvarðanir sem snerta umhverfi og náttúru.²⁷⁰ Í því samhengi má velja því upp hvort eðlilegt væri að umhverfisverndarsamtök gætu átt aðild að slíku máli á sambærilegan hátt og kveðið er á um í náttúruverndarlögum.

Þá má velja því upp hvort úrræðið ítala sé raunverulega til þess fallið að koma í veg fyrir ósjálfbæra landnýtingu og stuðla að gróður- og jarðvegsvernd. Sauðfé gengur enn á mestum hluta miðhálandisins á sumrin þótt beitarálag sé vissulega minna nú en það var til að mynda á 8. áratug síðustu aldar þegar fjárstofnar á Íslandi voru í sögulegu hámarki.²⁷¹ Afréttir á gosbeltinu hafa verið taldir illa farnir og fengu allir einkunnina „slæmt ástand“ í úttekt á jarðvegsrofi árið 1997.²⁷² Var það mat sérfræðinga þá að flesta afrétti Rangárvallasýslu, Árnessýslu, Vestur Skaftafellssýslu og afrétti á norðurlandi allt frá Eyvindarstaðaheiði austur að Jökulsá á Brú ætti að friða fyrir beit þar sem nýting þeirra gæti ekki talist réttlæt看leg um fyrirsjáanlega framtíð. Ekki hefur verið gripið til slíkra ráðstafana og mun þetta mat lítið hafa breyst síðan þá.²⁷³ Í því samhengi hefur ítala einungis verið framkvæmd 15 sinnum á undanförunum 50 árum og einungis einu sinni síðastliðin 20 ár.

Þá er vert að nefna að samkvæmt 22. gr. fjallskilalaga, skal ítala ákvörðuð svo að landnýting samræmist leiðbeiningum og viðmiðum um sjálfbæra landnýtingu, sbr. 11. gr. laga um landgræðslu. Slík viðmið hafa hins vegar ekki verið sett með reglugerð líkt og áskilið er. Af þeim sökum má ráða að ákveðin vandkvæði fylgi beitingu úrræðisins í framkvæmd.

Í 1. mgr. 18. gr. fjallskilalaga er gert ráð fyrir því að bæði Landgræðslan og gróðurverndarnefndir geti farið þess á leit við fjallskilanevnd að athugun fari fram á því hvort ítölu sé þörf. Ekki verður annað ráðið en að aðild þessara aðila sé byggð á náttúru- og gróðurverndarsjónarmiðum eins og áður hefur komið fram. Hins vegar má ráða það af túlkun yfirítölunefndar um ítölu í afréttinn Almenna í Rangárþingi eystra²⁷⁴ að ítala hafi fyrst og fremst komið til skoðunar í þeim tilvikum að ofbeit hafi skert beitarrétt og þar með einstaka og lögvarða hagsmuni annarra. Slíkir verndarhagsmunir eru fyrst og fremst af einkaréttarlegum toga í því skyni að unnt sé að tryggja nægjanlega fóðrun fyrir búfé. Hefur úrræðið því verið túlkað þannig að í því felist ekki eiginleg náttúruvernd. Af því leiðir að ekki er útilokað að bændur sjálfir geti haft hag af því að land sé ekki ofbeitt. Í því samhengi þurfa sjónarmið um náttúruvernd og beitarrétt ekki að vera fyllilega ósamrýmanleg.

²⁷⁰ Páll Hreinsson, *Stjórnsýsluréttur: Málsmeðferð* (Bókaútgáfan Codex 2013) 183.

²⁷¹ Nefnd um endurskoðun náttúruverndarlaga, *Náttúruvernd: Hvítbók um löggjöf til verndar náttúru Íslands* (Umhverfisráðuneytið 2011) 30 <https://www.stjornarradid.is/media/umhverfisraduneyti-media/media/PDF_skrar/Hvitbok_natturuvernd.pdf> skoðað 13. nóvember 2019.

²⁷² Ólafur Arnalds o.fl., *Jarðvegsrof á Íslandi* (Landgræðsla ríkisins 1997) 130-131.

²⁷³ Viðtal við Svein Runólfsson, fyrrum landgræðslustjóra (Gunnarsholti 20. nóvember 2019).

²⁷⁴ Úrskurður yfirítölunefndar um ítölu í afréttinn Almenna í Rangárþingi eystra 15. apríl 2015.

Út frá sjónarmiðum um náttúruvernd má einnig velta því upp hvort fjallskilanefndir og sveitarfélög séu best til þess fallin að bera ábyrgð á eftirliti með ástandi afrétta, sbr. 1. mgr. 15. gr. laganna. Hugsanlega er eðlilegra að slíkt sé á forræði ríkisins, eins og gildir almennt um náttúruvernd sbr. til dæmis náttúruverndarlög og landgræðslulög. Ákveðin breyting kann þó að verða þar á með verkefninu Grólinn eins og áður hefur verið vikið að.

Þegar framkvæmd ítölu er skoðuð verður að telja að úrræðið nái ekki fyllilega markmiði sínu út frá náttúruverndarsjónarmiðum eins og málum er nú háttað. Vegur þar þungt að aðild að slíku máli er bundin við einstaka og lögvarða hagsmuni. Þá verður ekki hjá því litið að gróðurverndarnefndir sem notið geta aðildar, eru lítt starfræktar hér á landi. Einnig að samkvæmt áðurnefndri 22. gr. fjallskilalaga skal ítala ákvörðuð með þeim hætti að landnýting sé sjálfbær og samræmist viðmiðum um sjálfbæra nýtingu samkvæmt landgræðslulögum. Líkt og fram hefur komið hafa slík viðmið ekki verið sett. Við framkvæmd ítölu virðist sem ákvarðanir taki ekki sérstaklega mið af áðurnefndri varúðarreglu og kröfu um vísindalegan grundvöll ákvörðunartöku, sbr. áðurnefnd 8. gr. og 9. gr. náttúruverndarlaga.

Verður því að telja, með hliðsjón af núverandi framkvæmd, tilhögun eftirlits og heimildum til takmörkunar á beitarrétti, að vafi sé uppi hvort nógildandi fjallskilalög séu til þess fallin að tryggja verndarhagsmuni út frá náttúruverndarsjónarmiðum.

Í ritgerð þessari hefur verið fjallað um takmarkanir á beitarrétti samkvæmt friðlýsingum sem fjallað er um í VII. og VIII. kafla náttúruverndarlaga. Heimilt er að friðlýsa landsvæði og einstakar náttúrumyndanir í því skyni að stuðla að markmiðum náttúruverndarlaganna, sbr. 38. gr. laganna. Samkvæmt 1. mgr. 40. gr. náttúruverndarlaga skal í auglýsingu um friðlýsingu gera grein fyrir markmiði með friðlýsingu og hvernig friðlýsing stuðli að markmiðum laganna. Í auglýsingu um friðlýsingu er einnig hægt að kveða nánar á um þær takmarkanir sem leiða af friðlýsingunni, sbr. 2. mgr. 40. gr., þar á meðal beitarrétti.

Við nánari skoðun á friðlýsingum hér á landi má sjá að í þeim tilvikum sem friðlýsing felur í sér takmörkun á beitarrétti, er slíkt bann fortakslaust. Með öðrum orðum er búfjárbreit beinlínis óheimil á viðkomandi svæði. Hins vegar virðast slíkar takmarkanir oft háðar því að tiltekin svæði séu girt af með fullnægjandi hætti, svo búfé komist ekki inn á svæðið.²⁷⁵ Virðist það eiga við óháð því hvaða verndarhagsmunum friðlýsingu er ætlað að tryggja. Eru þar talsverð líkindi með þeirri meginreglu sem fram kemur í 20. gr. skógræktarlaga um að óheimilt sé að beita búfé í skógi eða á skógræktarsvæði nema með leyfi viðkomandi skógræktareiganda, enda sé skógurinn eða skógræktarsvæðið afgirt í samræmi við ákvæði girðingarlaganna. Þannig

²⁷⁵ Sjá t.d. Auglýsing um friðland í Herdísarvík nr. 121/1988

bera skógareigendur sjálfir ábyrgð á því að viðhalda skógi í eigin umsjón. Kann það að skýrast af því að umrædd takmörkun beitarréttar samkvæmt skógræktarlögum virðast fyrst og fremst vera af einkaréttarlegum toga en ekki beinlínis í þágu náttúruverndar.

Að framangreindu virtu má sjá að forsenda fyrir takmörkun beitarréttar, kann að vera háð því að land sé girt í samræmi við ákvæði girðingarlaga. Verður að skoða slíka ábyrgð í samræmi við þá meginreglu að lausaganga búfjár er almennt heimil. Hvílir því ábyrgð á umráðamönnum eða eigendum þeirrar fasteignar, sem takmörkunum er ætlað að vernda. Vilji eigendur eða umráðamenn verja land fyrir ágangi þurfa þeir að ná samkomulagi við eigendur aðliggjandi jarða um uppsetningu girðinga samkvæmt ákvæðum girðingarlaga.

Sem dæmi um framangreint má nefna að samkvæmt 8. gr. laga um búfjárhald er umráðamanni lands heimilt að ákveða að tiltekið og afmarkað landsvæði sé friðað fyrir beit búfjár. Hins vegar þarf að tilkynna slíka ákvörðun viðkomandi sveitarfélagi og skal liggja fyrir umsögn búnaðarsambands um að vörslulínur séu fullnægjandi. Til að viðhalda friðun ber umráðamanni að framvísa árlega nýrri umsögn búnaðarsambands um fullnægjandi vörslulínur. Verður að telja að umrædd skilyrði geti talist nokkuð íþyngjandi út frá sjónarmiðum um vernd eignarréttar annarra en búfjáreigenda, enda er slíku úrræði sjaldan beitt í framkvæmd.²⁷⁶

Hér á landi hafa sveitastjórnir ákvörðunarvald um vörslu búfjár. Til þessa hafa sveitarfélög haft ólík sjónarmið um tilgang vörsluskyldu og umfang hennar.²⁷⁷ Í þessu samhengi er sveitastjórnnum heimilt að setja sérstakar samþykktir um búfjárhald. Slíkar samþykktir eru háðar staðfestingu ráðherra og eru birtar í stjórnartíðindum að fenginni umsögn Bændasamtaka Íslands, sbr. 1. mgr. 4. gr. búfjárhaldslaga. Líkt og fram hefur komið er sveitastjórnnum einnig heimilt að koma í veg fyrir ágang búfjár eða ákveða að umráðamönnum þess sé skylt að hafa búfé í vörslu allt árið eða tiltekins hluta þess. Þessari heimild hefur hins vegar lítt verið beitt í framkvæmd.²⁷⁸

Með hliðsjón af öllu framangreindu og að ekki hvíli almenn vörsluskylda á búfé má telja að núgildandi regluverk um takmarkanir á beitarrétti í þágu náttúruverndar veiti ekki nægjanlega tryggingu eða aðgang að virkum úrræðum vegna ágangs búfénaðar. Eftirlit með málaflokknum er á höndum mismunandi aðila bæði hjá ríki og á sveitarstjórnarstigi. Af þeim sökum er uppi vafi að tilhögun eftirlits sé viðeigandi og samræmd í öllum tilvikum. Þá virðarst vera ákveðanar brotalamir á virkum úrræðum.

²⁷⁶ Andrés Arnalds og Sveinbjörn Dagfinnsson, „Um ágang og vörslu búfjár“ [2005] Skógræktarritið, 50, 51.

²⁷⁷ Sama heimild 55.

²⁷⁸ Sama heimild 55.

6. Lokaorð

Fræg eru orð Ara fróða Þorgilssonar í Íslendingabók um landgæði Íslands, þegar landið fór að byggjast á síðari hluta níundu aldar, þess efnis að það hafi verið skógi vaxið milli fjalls og fjöru. Slík fullyrðing kann að hljóma ótrúlega fyrir hinn nútíma Íslending enda hefur óvíða verið hægt að berja slíkt landslag augum hér á landi síðustu aldir. Orð Ara fróða voru að vísu rituð þremur öldum eftir landnám og hefur af þeim sökum þótt tilefni til að véfengja þau. Seinni tíma rannsóknir sem og eldri og yngri heimildir benda til þess að ýmislegt sé hæft í þessari fullyrðingu og þykir fullljóst að gróðri Íslands hafi hrakað svo um munar frá landnámi og að rekja megi þá umfangsmiklu gróður- og jarðvegseyðingu til langvarandi ofnýtingar af mannavöldum.²⁷⁹

Gróður landsins og jarðvegur er auðlind og endurheimt vistkerfa er í því samhengi mikilvægur þáttur í því að vernda og auðga landið fyrir komandi kynslóðir. Þannig geta samfélagslegir hagsmunir sem felast í náttúruvernd og sjálfbærri landnýtingu verið réttlætlanlegir til takmarkana á beitarrétti. Endurheimt raskaðra vistkerfa og stöðvun gróður- og jarðvegseyðingar eru jafnframt mikilvægir þættir í baráttunni við loftlagsbreytingar.²⁸⁰ Hins vegar er sauðfjárrækt einnig mikilvæg í hinum dreifðu byggðum Íslands. Ákveðinn skortur virðist vera á samræmingu og samstöðu um skynsamlega beitarstjórnun í landinu og ljóst að skiptar skoðanir eru á því hvað telst til skynsamlegrar beitarstjórnunar. Má það meðal annars sjá af því að í áratugi hefur verið kallað eftir beitarfriðun á mörgum afréttum á gosbeltinu. Friðun Þórsmerkur fyrir búfjárbreit hefur sýnt hversu árangursrík slík friðun kann að vera fyrir gróður og jarðveg landsins. Mikið og gott verk hefur verið unnið í landgræðslu og skógrækt hér á landi á síðastliðnum áratugum, en betur má ef duga skal.

Í ritgerð þessari hefur þess verið freistað að gera takörkunum á beitarrétti í þágu náttúruverndar nokkur skil. Annars konar takmarkanir af einkarréttarlegum toga til verndar eigna annarra hafa fallið utan við framangreinda umfjöllun. Í ljósi meginreglu búfjárhaldslaga um að lausaganga sauðfjár sé almennt heimil er verðugt rannsóknarefni að skoða, að hvaða marki slík lausaganga getur takmarkað lögverndaðan eignarrétt annarra landeiganda og hvort núverandi regluverk tryggi nægilega slíkan rétt.

Að lokum er vert að minnast á að hagsmunir eignarréttar og náttúruverndar geti stangast á. Að því sögðu þurfa umræddir verndarhagsmunir ekki að vera fyllilega ósamrýmanlegir og

²⁷⁹ Snorri Baldursson, *Lífriki Íslands: Vistkerfi lands og sjávar* (Bókaútgáfan Opna og Forlagið 2014) 258.

²⁸⁰ Dr. Hafdís Hanna Ægisdóttir, „Land og loftlagsbreytingar“ (RÚV 16. nóvember 2017) <<https://www.ruv.is/frett/land-og-loftslagsbreytingar>> skoðað 1. júní 2020.

er það von höfundar að sú verði raunin í því hagsmunamati sem lagt verður til grundvallar regluverki framtíðar.

Heimildaskrá

Aðalheiður Jóhannsdóttir, „Er sjálfbær þróun lagalegt hugtak?“ í Aðalheiður Jóhannsdóttir (ritstj.) *Rannsóknir í félagsvísindum V. lagadeild* (Háskólaútgáfan 2004)

Aðalheiður Jóhannsdóttir, „Inngangur að meginreglum umhverfisréttar“ (2007) 60 *Úlfjótur*

Andrés Arnalds, „Landgæði á Íslandi fyrr og nú“ í Andrés Arnalds (ritstj.), *Græðum Ísland: Landgræðslan 1907-1987* (Landgræðsla ríkisins 1988)

Andrés Arnalds og Sveinbjörn Dagfinnsson, „Um ágang og vörslu búfjár“ [2005] *Skógræktarritið*

Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið til Skógræktar ríkisins, „Kvaðning yfiritölunefndar vegna Almenninga Rangárþingi eystra“ (Reykjavík 30. apríl 2013)

Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið til Skógræktar ríkisins, „Svar við bréfi dags. 4. apríl 2013“ (Reykjavík 18. apríl 2013)

Birkir Snær Fannarsson o.fl., „Reform of the Icelandic Soil Conservation Law“ í Harald Ginzky o.fl. (ritstj.), *International Yearbook of Soil Law and Policy* (IYSLP 2017)

Björg Thorarensen, *Stjórnskipunarréttur: Mannréttindi* (Bókaútgáfan Codex 2019)

Bryndís Marteinsdóttir o.fl., „Grólinn - Mat og vöktun á gróður- og jarðvegsauðlindum á Íslandi: Ársskýrsla 2017“ (Landgræðsla ríkisins 2017) <https://grolind.land.is/wp-content/uploads/2018/01/2017_Gr%C3%B3Linn_%C3%81rssk%C3%BDrsla_undirskrifu%C3%B0.pdf> skoðað 29. október 2019

Bryndís Marteinsdóttir o.fl., „Grólinn - Mat og vöktun á gróður- og jarðvegsauðlindum á Íslandi: Ársskýrsla 2018“ (Landgræðsla ríkisins 2018) <https://grolind.land.is/wp-content/uploads/2019/02/2018_Gr%C3%B3Linn_%C3%81rssk%C3%BDrsla_undirskrift.pdf> skoðað 29. október 2019

Bryndís Marteinsdóttir o.fl., „Grólinn, „Mat og vöktun á gróður- og jarðvegsauðlindum á Íslandi: Ársskýrsla 2019“ (Landgræðslan 2019) <https://grolind.land.is/wp-content/uploads/2020/01/2019_Gr%C3%B3Linn_%C3%81rssk%C3%BDrsla_undirskrift.pdf> skoðað 20. febrúar 2020

Dómsmálaráðuneytið – Reglugerðarsafn <<https://www.reglugerd.is/>> skoðað 1. júní 2020

Dr. Hafdís Hanna Ægisdóttir, „Land og loftlagsbreytingar“ (RÚV 16. nóvember 2017) <<https://www.ruv.is/frett/land-og-loftslagsbreytingar>> skoðað 1. júní 2020

Dr. Ingibjörg Svala Jónsdóttir og Dr. Þóra Ellen Þórhallsdóttir til atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins, „Athugasemdir við úrskurð meirihluta ítölunefndar fyrir afréttinn Almenninga í Rangárþingi eystra og krafa um yfiritölumat“ (Reykjavík 10. apríl 2013)

Dr. Ólafur R. Dýrmondsson, tölvupóstur til höfundar (24. nóvember 2019)

Eggert Jóhannesson, „Sauðfé vanrækt“ (Reykjavík 28. janúar 2019) <https://www.mbl.is/frettir/innlent/2019/01/28/sauðfe_vanraekt/> skoðað 3. febrúar 2020
Eyvindur G. Gunnarsson, „Eignaréttur“ í Róbert R. Spanó (ritstj.), *Um lög og rétt: Helstu greinar íslenskrar lögfræði* (Codex 2009)

Friðrik G. Olgeirsson, *Sáðmenn sandanna: Saga landgræðslu á Íslandi 1907 - 2007* (Landgræðsla ríkisins 2007)

Garðar Örn Úlfarsson, „Elta sauðfé í þjóðgarði“ (Reykjavík 1. febrúar 2019) <<https://www.visir.is/g/2019190209977>> skoðað 3. febrúar 2020

Gaukur Jörundsson, *Eignaréttur I-II, I* (Bóksala stúdenta 1982-1983)

Gaukur Jörundsson, *Um eignarnám* (Bókarútgáfa Menningarsjóðs 1969)

Gunnar G. Scram, *Stjórnskipunarréttur* (Háskólaútgáfan 1999)

Gunnar G. Scram, *Umhverfísréttur: Verndun náttúru Íslands* (Háskólaútgáfan. Landvernd. 1995)

Gunnar Karlsson o.fl. (ritstj.), *Grágás: Lagasafn íslenska þjóðveldisins* (2. útg., Mál og menning 2001)

Hafsteinn Dan Kristjánsson, „Grundvöllur og einkenni eignarréttinda í íslenskum rétti“ í Hans Gammeltoft-Hansen (ritstj.) *Afmælisrit. Tryggvi Gunnarsson sextugur* (Bókaútgáfan Codex 2015)

Hreinn Óskarsson til atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins, „Leiðrétting og viðbót um þekju birkiskóga og nýgræðings á Almenninum, Rangárþingi Eystra“ (Oddi, Rangárvöllum 12. apríl 2013)

Jón Kr. Arnarson og Sigurður Arnarson til atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins, „Krafa um yfirítölumat fyrir afréttarlandið Almenninga“ (Árborg 9. apríl 2013)

Karl Axelsson, „Um skoður umhverfísréttar við nýtingu lands og náttúruauðlinda“ (1996) 46 Tímarit lögfræðinga

Karl Axelsson, Víðir Smári Petersen og Þorgeir Örlygsson, *Eignaréttur I: Almennur hluti* (Fons Juris 2020)

Kristján Már Unnarsson, „Landgræðslustjóri vill banna lausagöngu búfjár á Íslandi“ (Reykjavík 31. maí 2020) <<https://www.visir.is/g/20201974873d>> skoðað 31. maí 2020.

Kristján Már Unnarsson, „Lausaganga búfjár verður ekki bönnuð með einu pennastriki“ (Reykjavík 2. júní 2020) <<https://www.visir.is/g/20201976149d?fbclid=IwAR1Byi7iGHJODgejVzH81O--csMRDuaQycZA-XFM934FA6SbtvkxspDV8bw>> skoðað 2. júní 2020

Landbúnaðarháskóli Íslands til atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins, „Kæra vegna ítölugerðar fyrir Almennunga og athugasemdir við vinnubrögð og álit meirihluta ítölunefndar“ (Reykjavík 11. apríl 2013)

Landgræðsla ríkisins til atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins, „Krafa um ítöllumat fyrir Almennunga í Rangárþingi eystra“ (Gunnarsholti 10. apríl 2013)

Landssamtök sauðfjárbænda, „Yfirlýsing vegna ummæla Landgræðslustjóra“ (Landssamtök sauðfjárbænda 2. júní 2020) <<https://saudfe.is/frettir/2711-yfirl%C3%BDsing-vegna-umm%C3%A6la-landgr%C3%A6%C3%B0slustj%C3%B3ra.html?fbclid=IwAR2NmsLp3WOkN7kL9qjt05RnB20sIfwerojCJCyAWgw55EaWh8xka9FCicQ>> skoðað 2. júní 2020.

Landvernd, „Athugasemdir við frumvarp til laga um breytingar á lögum nr. 60/2013 um náttúruvernd“ <<https://www.althingi.is/altext/erindi/145/145-208.pdf>> skoðað 30. nóvember 2019

Landvernd til atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins, „Krafa um gerð yfiritöllumats vegna ítölugerðar fyrir afreitarlandið á Almennungum í Rangárþingi eystra“ (12. apríl 2013)

Már Jónsson (ritstj.), *Jónsbók: Lögbók Íslendinga* (Háskólaútgáfan 2004)

Morgunblaðið, „Banna beri lausagöngu“ (Reykjavík 26. október 2019) <https://www.mbl.is/frettir/innlent/2019/10/26/banna_beri_lausagongu/> skoðað 12. desember 2019.

Mosfellsbær, „Samþykkt um búfjárhald í Mosfellsbæ“ <<https://www.mos.is/stjornkerfi/stjornkerfi/reglur-og-samthyktir/nanar/2011/03/02/Bufjarhald-i-Mosfellsbae/>> skoðað 9. apríl 2020

Mörður Árnason (ritstj.), „ítala“, *Íslensk orðabók Menningarsjóðs* (Forlagið 2007) <snara.is> skoðað 10. desember 2019

Mörður Árnason (ritstj.), „upprekstur“, *Íslensk orðabók Menningarsjóðs* (Forlagið 2007) <snara.is> skoðað 20. október 2019

Náttúruverndarsamtök Íslands til atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins, „Varðar úrskurð ítölunefndar varðandi beit í Almennungum“ (Reykjavík 15. apríl 2013)

Nefnd um endurskoðun laga um landgræðslu, „Tillögur að efni nýrra laga um landgræðslu“ (Umhverfissráðuneytið júní 2012) <<https://www.stjornarradid.is/media/umhverfisraduneyti-media/media/landgraedsluskysla-2012/landgraedslugreinargerð-lokautgafa-juni-2012.pdf>> skoðað 20. september 2019

Nefnd um endurskoðun náttúruverndarlaga, *Náttúruvernd: Hvítbók um löggjöf til verndar náttúru Íslands* (Umhverfissráðuneytið 2011) <https://www.stjornarradid.is/media/umhverfisraduneyti-media/media/PDF_skrar/Hvitbok_natturuvernd.pdf> skoðað 13. nóvember 2019

Óbyggðanefnd, „Almennar niðurstöður Óbyggðanefndar með viðaukum – Svæði 1-9B“ (Óbyggðanefnd 21. febrúar 2020)

Ólafur Arnalds o.fl., *Jarðvegsrof á Íslandi* (Landgræðsla ríkisins 1997)

Páll Hreinsson, *Stjórnsýsluréttur: Málsmeðferð* (Bókaútgáfan Codex 2013)

Skógræktin, „Þórsörk“ <<https://www.skogur.is/is/thjodskogar/sudurland/thorsmork>> skoðað 19. febrúar 2020.

Skógrækt ríkisins til atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins, „Athugasemdir við niðurstöðu ítölunefndar um ítölu í Almenna í Rangárfingi eystra og krafa um yfiritölumat“ (4. apríl 2013).

Skógræktarfélag Íslands til atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins, „Athugasemdir Skógræktarfélags Íslands vegna ítölugerðar fyrir afréttarlandið Almenna í Rangárfingi eystra, Rangárvallasýslu“ (Reykjavík 12. apríl 2013)

Snorri Baldursson, *Lífriki Íslands: Vistkerfi lands og sjávar* (Bókaútgáfan Opna og Forlagið 2014)

Sigurður Arnarson, „Ásýnd lands og sauðfjárrækt“ [2002] Skógræktarritið

Sigurður Greipsson, „Catastrophic soil erosion in Iceland: Impact of long-term climate change, compounded natural disturbances and human driven land-use changes“ (2012) 98 Catena

Starfshópur um Friðland að Fjallabaki, „Skýrsla starfshóps“ (Umhverfis- og auðlindaráðuneytið maí 2016) <https://ust.is/library/Skrar/Einstaklingar/Fridlyst-svaedi/Fridland-ad-fjallabaki/Fri%C3%B0land%20a%C3%B0%20Fjallabaki_sk%C3%BDrsla%20starfsh%C3%B3ps.pdf> skoðað 13. maí 2020.

Svandís Svavarsdóttir, „Samtaka í beitarstjórnun“ (2012) 18 Bændablaðið

Sveinn Arnarson, „Segir afrétti ónýta og vill banna lausagöngu búfjár“ (Reykjavík 4. apríl 2019) <<https://www.visir.is/g/2019190409487>> skoðað 12. desember 2019.

Sveinn Arnarson, „Skógræktarmenn vilja banna lausagöngu búfjár“ (Reykjavík 4. september 2019) <<https://www.frettabladid.is/frettir/skograektarmenn-vilja-banna-lausagongu-bufjar/>> skoðað 12. desember 2019.

Umhverfisstofnun, „Friðlýst svæði“ <<https://ust.is/nattura/natturuverndarsvaedi/fridlyst-svaedi/>> skoðað 11. maí 2020

Umhverfisstofnun, „Hverfjall (Hverfell): Verndar- og stjórnunaráætlun“ (Umhverfisstofnun 2013) <<https://www.ust.is/library/Skrar/Einstaklingar/Fridlyst-svaedi/Verndaraaetlanir-igildi/Verndar-%20og%20stj%C3%B3rnunar%C3%A1%C3%A6tlun%20Hverfjalls%202013-2021.pdf>> skoðað 12. maí 2020

Umhverfisstofnun, „Ástand áfangastaða innan friðlýstra svæða – skýrsla Umhverfisstofnunar 2019” (Umhverfisstofnun 2019) <<https://ust.is/library/Skrar/Einstaklingar/Fridlyst-svaedi/%c3%81standsmat%20fer%c3%b0amannasta%c3%b0a%20innan%20fri%c3%b0l%c3%bdstra%20sv%c3%a6%c3%b0a-2019.pdf>> skoðað 11. maí 2020.

Umhverfisstofnun, „Ástand friðlýstra svæða 2017” (Umhverfisstofnun 2017) <<https://www.ust.is/library/Skrar/utgefing-efni/astand-fridlystra-svaeda/%C3%81standssk%C3%BDrsla%202017.pdf>> skoðað 11. maí 2020

Vatnajökulsþjóðgarður, „Stjórnunar- og verndaráætlun Vatnajökulsþjóðgarðs – náttúruvernd, útivist og byggðarþróun“ (Vatnajökulsþjóðgarður 12. júlí 2013) <https://www.vatnajokulsthjodgardur.is/static/files/Stjornsysla/PDF-skjol-kort/stjornunar-og_verndar_2013.pdf> skoðað 31. janúar 2020

Verkefnisstjórn um landgræðsluáætlun, „Landgræðsluáætlun: Lýsing fyrir gerð landgræðsluáætlunar“ (Landgræðslan 21. janúar 2020)

Viðar Már Matthíasson, „Fasteignarhugtakið“ (Fasteignamat ríkisins 2003)

Viðtal við Svein Runólfsson, fyrrum landgræðslustjóra (Gunnarsholti 20. nóvember 2019)

Þorgeir Örlygsson, *Kaflar úr eignarétti I* (Reykjavík 1998)

Örnefnasjá Alta <<http://geo.alta.is/ornefnasja/>> skoðað 29. september 2019