

153. löggjafarþing 2022–2023.
Þingskjal x — x. mál.
Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um Land og skóg.

Frá matvælaráðherra.

1. gr.

Hlutverk.

Land og skógur er ríkisstofnun undir yfirstjórn ráðherra. Stofnunin hefur eftirlit með framkvæmd laga um landgræðslu nr. 155/2018 og skóga og skógrækt nr. 33/2019 og annast daglega stjórnsýslu samkvæmt þeim lögum og öðrum lögum sem stofnunin starfar eftir.

Land og skógur skal með starfsemi sinni vinna að landgræðslu og skógrækt og stuðla að eflingu, verndun og endurheimt á auðlindum þjóðarinnar sem fólgnar eru í jarðvegi, skógum og öðrum gróðri í samræmi við lög og stefnu stjórnvalda, bestu þekkingu og alþjóðleg viðmið.

2. gr.

Skipulag.

Ráðherra skipar forstöðumann Lands og skógar, til fimm ára í senn. Skal hann hafa háskólamenntun sem nýtist í starfi. Forstöðumaður ber ábyrgð á starfsemi og rekstri stofnunarinnar, mótar helstu áherslur, verkefni og starfshætti og annast daglega stjórn hennar.

Ráðherra getur í reglugerð sett nánari ákvæði um skipulag og starfsemi Lands og skógar að fengnum tillögum forstöðumanns.

3. gr.

Verkefni.

Verkefni Lands og skógar eru eftirfarandi samkvæmt nánari ákvörðun ráðherra:

- framkvæmd laga, reglugerða og annarra stjórnvaldsfyrirmæla,
- vinna að og eftir landsáætlun í landgræðslu og skógrækt,
- að veita ráðherra aðstoð og ráðgjöf við undirbúning laga, reglugerða og annarra verkefna á sviði landgræðslu og skógræktar,
- önnur verkefni sem stofnuninni verða falin með lögum, reglugerðum eða ákvörðun ráðherra.

4. gr.

Sérstök heimildarákvæði.

Landi og skógi er heimilt að:

- Semja við aðra aðila um afmörkuð verkefni sem stofnuninni er falið að annast enda sé ekki um að ræða starfsemi sem felur í sér vald til að taka ákvarðanir er lúta að réttindum og skyldum aðila.

- b. Krefja aðila um upplýsingar og gögn sem stofnunin telur nauðsynleg til að sinna eftirlitshlutverki sínu á því formi sem óskað er og innan tiltekinna tímamarka; er þeim skylt að verða við slíkri kröfu án þess að taka gjald fyrir; Land og Skógur skal jafnan upplýsa í hvaða tilgangi gagna er aflað og hvernig úrvinnsla, varðveisla og birtingu niðurstaðna verður háttáð. Söfnun og meðferð upplýsinga samkvæmt ákvæði þessu skal vera í samræmi við ákvæði laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga og laga um opinber skjalasöfn.
- c. Setja og birta reglur um landgræðslu og skógrækt á einstaka svæðum.

5. gr.
Gildistaka.

Lög þessi öðlast gildi 1. janúar 2024.

6. gr.
Breytingar á öðrum lögum.

(.....)

Ákvæði til bráðabirgða.

Frá samþykkt laga þessara er ráðherra heimilt að skipa forstöðumann Lands og skógar og verður honum þar með heimilt að undirbúa starfsemi stofnunarinnar í samráði við forstöðumenn Landgræðslunnar og Skógræktarinnar.

Embætti og störf þeirra sem eru með ráðningarsamband við Skógræktina og Landgræðsluna, sem heyra munu undir Land og skóg við gildistöku laga þessara, verða lögð niður 31. desember 2023. Þessum starfsmönnum skal boðið nýtt starf hjá Landi og skógi. Þeir kunna þó að þurfa að hlíta breytingum á starfi eða starfsstigi í samræmi við nýtt skipurit og starfslýsingu. Um biðlaunarétt, sem kann að hafa fylgt störfum starfsfólks Landgræðslunnar og Skógræktarinnar, gilda ákvæði laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Starfsfólk Landgræðslunnar og Skógræktarinnar sem ráðið verður til starfa hjá hinni nýju stofnun heldur réttindum sem það hefur áunnið sér, m.a. til námsleyfis og um lengdan uppsagnarfrest, samkvæmt kjarasamningi hlutadeigandi stéttarféлага og fjármála- og efnahagsráðherra sem miðast við samfellt starf hjá sömu stofnun. Um réttarstöðu starfsfólks fer eftir ákvæðum laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, með síðari breytingum, og laga um réttarstöðu starfsmanna við aðildarskipti að fyrirtækjum, nr. 72/2002, eins og á við í hverju sinni.

Stofnanasamningar við stéttarfélög sem í gildi eru milli Landgræðslunnar og Skógræktarinnar og viðkomandi stéttarféлага við gildistöku laga þessa halda gildi sínu fyrir allt starfsfólk hinnar nýju stofnunar þar til um annað verði samið milli stéttarféлага og hinnar nýju stofnunar. Við ráðstöfum starfa samkvæmt þessu ákvæði þarf ekki að gæta að auglýsingaskyldu 7. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar kemur fram að setja eigi metnaðarfull markmið um samdrátt í losun gróðurhúslofttegunda vegna landnotkunar og áhersla lögð á að efla náttúrumiðaðar lausnir, m.a. með hvötum til aukinnar skógræktar, landgræðslu og endurheimtar votlendis. Efla þurfi rannsóknir á losun og bindingu kolefnis vegna samspils

landnýtingar og loftslagsmála. Þá kemur einnig fram að efla þurfi landgræðslu, skógrækt og endurheimt votlendis til að mæta skuldbindingum Íslands í loftslagsmálum.

Landgræðslan og Skógræktin eru stofnanir sem eiga sér langa sögu og hafa verkefni þeirra frá upphafi tengst. Oftar en einu sinni hefur verið skoðað hvort sameina eigi stofnanirnar án þess að það hafi gengið eftir af ýmsum ástæðum, ekki síst byggðapólitískum. Mikill samhljómur er með hlutverkum framangreindra stofnana eins og þau eru skilgreind í lögum nr. 155/2018 um landgræðslu og lögum nr. 33/2019 um skóga og skógrækt og nýverið gaf matvælaráðherra út fyrstu sameinuðu stefnuna í landgræðslu og skógrækt „Land og líf“ auk aðgerðaráætlunar.

Hinn 17. maí 2022 skipaði ráðherra starfshóp sem var falið að greina rekstur Landgræðslunnar og Skógræktarinnar, eignaumsýslu, samlegð faglegra málefna stofnananna og vinna áhættugreiningu vegna mögulegrar sameiningar og skilaði starfshópurinn meðfylgjandi skýrslu þann 3. október sl. Niðurstaða starfshópsins var að fagleg og rekstrarleg rök væru fyrir sameiningu Landgræðslunnar og Skógræktarinnar og með góðum undirbúningi mætti tryggja að slík sameining skili í heildina meiri ávinningi en ef áfram yrðu tvær stofnanir. Tækifæri væru til staðar og horfa mætti til þess að ná fram aukinni skilvirkni í málaflokknum. Stærstu tækifærin voru talin snúa að heildstæðari sýn á landnýtingu sem geti flýtt framgangi fjölmargra verkefna m.a. í þágu loftslagsmála.

Með vísan til framangreinds ákvað matvælaráðherra að leggja til að Landgræðslan og Skógræktin yrðu sameinaðar í nýja stofnun. Sérstök áhersla verður lögð á að tryggja mannauð í málaflokknum og að núverandi þekking nýtist áfram sem best. Þá getur aðalskrifstofa nýrrar stofnunar verið á hvaða starfsstöð stofnunarinnar sem er en ekki er gert ráð fyrir að forstöðumaður hafi aðsetur á höfuðborgarsvæðinu.

Ákveðið var snemma í ferlinu að skapa nýtt og þjálpt nafn á stofnunina. Land og skógur þykir lýsandi nafn fyrir starfsemi stofnunarinnar og hefur skírskotun til verkefna og nafna eldri stofnana.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Þó nokkur samlegð er í verkefnum Landgræðslunnar og Skógræktarinnar. Báðar stofnanirnar hafa stórt og vaxandi hlutverk á sviði umhverfis- og loftslagsmála og hafa verið í samstarfi á fjölmörgum sviðum og gæti sameining stofnananna eflt þjónustu og ráðgjöf til bænda og annarra viðskiptavina. Heildstæðari nálgun varðandi nýtingu lands getur flýtt framgangi verkefna, m.a. í þágu loftslagsmála og þá eru tækifæri til þess að hagnýta gögn og rekstur landupplýsinga sem stuðlar að öflugra rannsóknarstarfi. Í ljósi framangreinds er lagt til að Landgræðslan og Skógræktin verði sameinaðar í nýja stofnun undir heitinu Land og skógur.

Gildandi lög og reglur kveða á um að Landgræðslan og Skógræktin séu aðskildar en kveðið er á um hlutverk stofnananna í annars vegar lögum um landgræðslu og hins vegar lögum um skóga og skógrækt. Með vísan til þess að lagt er til að stofnanirnar verði sameinaðar í eina nýja stofnun þarf að breyta þeim lögum og setja ný lög um nýja sameinaða stofnun.

3. Meginefni frumvarpsins.

Með frumvarpinu er mælt fyrir um sameiningu Landgræðslunnar og Skógræktarinnar með þeim hætti að sett verði ný stofnun sem sinna skuli verkefnum á sviði landgræðslu og skógræktar undir heitinu Land og skógur. Lög um landgræðslu og lög um skóga og skógrækt munu þó gilda áfram en tilvísana til Landgræðslunnar og Skógræktarinnar verður breytt í þeim

lögum sem og öðrum og vísað verði til nýrrar stofnunar. Mikill samhljómur er með hlutverkum framangreindra stofnananna eins og þau eru skilgreind í lögum nr. 155/2018 um landgræðslu og lögum nr. 33/2019 um skóga og skógrækt og því er hlutverk nýrrar stofnunar mótað eftir nógildandi ákvæðum.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Frumvarp þetta hefur ekki gefið tilefni til sérstaks mats á samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

5. Samráð.

Frumvarp þetta varðar fyrst og fremst Landgræðsluna og Skógræktina og starfsfólk þeirra stofnana, bændur, landeigendur, félagasamtök og sveitarfélög. Þá fer umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytið með málefni er varða verndun lífríkis og líffræðilegrar fjölbreytni, loftslagsmál og losun gróðurhúsalofttegunda, sem hefur mikil tengsl við skógrækt og landgræðslu. Landgræðslan og Skógræktin sjá um landtengdan þátt loftslagsbókhalds Íslands (LULUCF), gagnaöflun og skil til Umhverfisstofnunar.

Málið hefur verið til umræðu í nokkurn tíma milli ráðuneyta og helstu hagaðila og þá var starfshópi falið að greina rekstur stofnananna, eignaumsýslu, samlegð faglegra málefna þeirra og vinna áhættugreiningu vegna mögulegrar sameiningar og skilaði starfshópurinn skýrslu þann 3. október 2022. Með starfshópnum störfuðu núverandi skógræktarstjóri og landgræðslustjóri. Þá voru tekin viðtöl við stjórnendur stofnananna og helstu hagaðila.

Áform um lagasetningu voru í samráðsgátt stjórnvalda tímabilið 18. október til 1. nóvember 2022. Sex umsagnir bárust í því ferli, þ.e. frá Rangárþingi ytra, Skógarafurðum ehf., Skógræktarfélagi Íslands, Félagi íslenskra náttúrufræðinga, Félags skógarbænda á Austurlandi og Bændasamtökum Íslands. Ekki eru allir umsagnaraðilar hlyntir fyrirhugaðri sameiningu en flestir telja tækifæri felast í sameiningunni en tryggja þurfi þó áframhaldandi framgang allra þeirra verkefna sem stofnanirnar sinna í dag. Þá kemur fram í hluta umsagna að vanda þurfi til verka við sameininguna ef vel eigi að takast til. Félag íslenskra náttúrufræðinga lagði til breytingar til að tryggja réttindi starfsmanna og var tekið tillit til þeirra athugasemda sbr. bráðabirgðaákvæði frumvarpsins.

6. Mat á áhrifum.

Stærstu tækifærin við sameininguna snúa að heildstæðari sýn á landnýtingu sem geta flýtt framgangi fjölmargra verkefna m.a. í þágu loftslagsmála. Gert er ráð fyrir að einhver tilfallandi tímabundinn kostnaður muni falla til fyrstu eitt til tvö árin við sameininguna sem gæti verið í kringum 100 m.kr., ef miðað er við fyrri reynslu ríkisins af sameiningu stofnana, sem forgangsraðað verði fyrir innan ramma viðkomandi málefnasviðs. Þar má t.d. nefna kostnað vegna undirbúningsvinnu, biðlauna, breytinga á nýtingu húsnæðis, tækjabúnaðar, upplýsingakerfa og vefsíðu. Til lengri tíma má þó gera ráð fyrir að sameiningin muni leiða til samlegðaráhrifa sem geti leitt til aukinnar skilvirkni í rekstrinum og er gert ráð fyrir því að sá sparnaður sem kann að hljóttast af sameiningunni verði nýttur í verkefni nýrrar stofnunar. Verði frumvarpið óbreytt að lögum er því ekki gert ráð fyrir að lögfesting þess muni hafa áhrif á útgjöld eða afkomu ríkissjóðs.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í 1. mgr. er mælt fyrir um tilvist stofnunarinnar annars vegar og stjórnarfarslega stöðu hennar gagnvart ráðherra hins vegar. Þá segir að stofnunin hafi eftirlit með framkvæmd laga um landgræðslu nr. 155/2018 og skóga og skógrækt nr. 33/2019 og annist daglega stjórnarsýslu samkvæmt þeim lögum og öðrum lögum sem stofnunin starfar eftir.

Í 2. mgr. er markmiðum stofnunarinnar lýst. Þarfnast það ekki frekari skýringar.

Um 2. gr.

Í 1. mgr. er kveðið á um að ráðherra skipi forstöðumann stofnunarinnar. Jafnframt er kveðið á um skipunartíma og ábyrgð forstöðumanns. Þetta er í samræmi við ákvæði laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, sem segir að forstöðumenn ríkisstofnana séu embættismenn sé annað ekki ákveðið í lögum. Samhliða virkjast þá reglan um að hann skuli skipaður til fimm ára í senn, eins og nánar segir í þeim lögum. Af stöðu forstöðumanns sem yfirmanns leiðir að honum ber að skipuleggja stofnunina, ráða starfsmenn og standa skil á fjárreiðum hennar og verkstjórn gagnvart fagráðherra, fjármálaráðherra, Ríkisendurskoðun og umboðsmanni Alþingis, eftir því sem við á. Um hlutverk og ábyrgð forstöðumanna eru bæði ákvæði í almennum lögum nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, og í lögum nr. 123/2015, um opinber fjármál.

Í 2. mgr. er mælt fyrir heimild ráðherra til að setja nánari ákvæði um skipulag og starfsemi Lands og skógar í reglugerð að fengnum tillögum forstöðumanns.

Um 3. gr.

Í ákvæðinu eru talin upp verkefni stofnunarinnar þótt ekki sé um tæmandi talningu að ræða en einnig er kveðið á um verkefni stofnunarinnar í ákvæðum laga um landgræðslu nr. 155/2018 og skóga og skógrækt nr. 33/2019. Auk þess eru stofnuninni falin verkefni í öðrum lögum. Ekki á að verða skörun milli ákvæða sérлага og þessa lagaákvæðis.

Um 4. gr.

Í ákvæðinu er kveðið á um heimildir stofnunarinnar til þess að meðal annars semja við aðra aðila um afmörkuð verkefni sem stofnuninni er falið með því skilyrði að ekki sé um að ræða starfsemi sem felur í sér vald til að taka ákvarðanir er lúta að réttindum og skyldum aðila. Þá er kveðið á um að stofnunin hafi skýra heimild til að krefja aðila um upplýsingar og gögn sem stofnunin telur nauðsynleg vegna eftirlitshlutverk stofnunarinnar. Er þá aðilum skylt að verða við slíkri kröfu frá stofnuninni án þess að taka gjald fyrir Þá kemur fram að söfnun og meðferð upplýsinga samkvæmt ákvæði þessu skuli vera í samræmi við ákvæði laga nr. 90/2018 um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga og laga nr. 77/2014 um opinber skjalasöfn. Þá er auk þess kveðið á um að stofnunin hefi heimild til að setja og birta reglur um landgræðslu og skógrækt á einstaka svæðum

Um 5. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringar.

Um 6. gr.

Með ákvæðinu er tilvísunum til Skógræktarinnar og Landgræðslunnar í öðrum lögum breytt í nýja stofnun.

Um ákvæði til bráðabirgða.

Með 1. mgr. ákvæðisins er kveðið á um heimild ráðherra til að skipa forstöðumann Lands og skógar frá samþykktlaganna. Forstöðumanni verður heimilt frá og með skipun sinni og fram að þeim tíma sem stofnunin tekur til starfa að undirbúa starfsemi stofnunarinnar í samráði við forstöðumenn Landgræðslunnar og Skógræktarinnar.

Í 2. mgr. er kveðið á um það að öllum starfsmönnum sem eru með ráðningarsamband við Skógræktina og Landgræðsluna, sem heyra munu undir Land og skóg við gildistöku laganna, verði boðið nýtt starf hjá nýrri stofnun og haldi sínum réttindum svo sem til biðlauna, námsleyfis o.þ.h. sbr. það sem fram kemur í ákvæðinu. Þeir kunna þó að þurfa að hlíta breytingum á starfi eða starfsstigi í samræmi við nýtt skipurit og starfslýsingu.

Þá er það tekið fram að gildandi stofnanasamningur Landgræðslunnar og Skógræktarinnar við stéttarfélag haldi gildi sínu fyrir allt starfsfólk hinnar nýju stofnunar og að við ráðstöfun þessara starfa þurfi ekki að gæta að auglýsingaskyldu 7. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996.