

## Nefndarálit

### um frumvarp til laga um Land og skóg.

Frá umhverfis- og samgöngunefnd.

Nefndin hefur fjallað um málið og fékk á sinn fund Svandísi Svavarsdóttur, matvælaráðherra, Ásu Þórhildi Þórðardóttur, Björn Helga Barkarson og Elísabetu Önnu Jónsdóttur frá matvælaráðuneyti, Þröst Eysteinnsson og Aðalstein Sigurgeirsson frá Skógræktinni, Árna Bragason, Birki Snæ Fannarsson, Elínu Friðu Sigurðardóttur, Bryndísi Marteinsdóttur og Gústav M. Ásbjörnsson frá Landgræðslunni, Hlyn Gauta Sigurðsson frá Bændasamtökum Íslands, Svein Runólfsson frá Vinum íslenskrar náttúru, Auði Önnu Magnúsdóttur frá Landvernd, Mariönnu Jóhannsdóttur, Vigdís Sveinbjörnsdóttir og Halldór Sigurðsson frá Félagi skógarbænda á Austurlandi, Sigfús Inga Sigfússon, Einar Eðvald Einarsson, Álfhildi Leifsdóttur og Jóhönnu Ey Harðardóttur frá sveitarfélaginu Skagafirði, Margréti Hörpu Guðsteinsdóttur frá Rangárþingi ytra og Ólaf S. Andrés�on, líffræðing.

Þá búrúst umsagnir frá byggðarráði Skagafjarðar, Bændasamtökum Íslands, Félagi skógarbænda á Austurlandi, Landgræðslunni, Landvernd, Múlaþingi, Ólafi S. Andrés�yni, Rangárþingi ytra, Samtökum atvinnulífsins, Skorradalshreppi, Skógræktinni og Vinum íslenskrar náttúru.

Með frumvarpinu er lagt til að Landgræðslan og Skógræktin verði sameinaðar í nýja stofnun sem muni sinna verkefnum á sviði landgræðslu og skógræktar undir heitinu Land og skógur. Verkefni stofnananna eru um margt nátengd og hefur sameining þeirra áður komið til athugunar en af ýmsum ástæðum ekki gengið eftir. Talið er að bæði fagleg og rekstrarleg rök mæli með sameiningunni sem sé til þess fallin að ná meiri árangri í málaflöknum, auk þess sem hún þjóni markmiðum í ríkisstjórnarsáttmála um að efla landgræðslu, skógrækt og endurheimt votlendis til að mæta skuldbindingum Íslands í loftslagsmálum. Báðar stofnanir fara með stórt og vaxandi hlutverk á sviði umhverfis- og loftslagsmála og eru mikil tækifæri fólgin í heildstæðari sýn á landnýtingu í sameinaðri stofnun.

### Umfjöllun nefndarinnar.

#### *Almennt.*

Að mati nefndarinnar felur frumvarpið í sér jákvætt skref í átt að aukinni hagræðingu og skilvirkni á sviði landgræðslu og skógræktar sem jafnframt stuðli að markmiðum Íslands um samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda vegna landnotkunar. Þá áréttar nefndin að umsagnar- aðilar voru almennt jákvæðir um efni frumvarpsins og fagna fyrirhugaðri sameiningu stofnananna tveggja. Nefndin telur að vandað hafi verið til verka við undirbúning þessarar sameiningar en leggur áherslu á mikilvægi þess að framhald þeirrar vinnu, þegar nýrri stofnun hefur verið komið á fót, gangi fúmlaust fyrir sig. Huga þarf sérstaklega að mannaúði beggja stofnana svo að engar tafir verði á framgangi brýnna og aðkallandi verkefna innan hinnar nýju stofnunar í þágu loftslagsaðgerða, verndar líffræðilegs fjölbreytileika og varna gegn eyðimerkurmyndun. Að mati nefndarinnar getur sameinuð stofnun orðið grunnur að öflugri

stjórnsýslustofnun í landbúnaði sem vöntun er á. Eins og fram kemur í greinargerð með frumvarpinu getur aðalskrifstofa nýrrar stofnunar verið á hvaða starfsstöð stofnunarinnar sem er en ekki er gert ráð fyrir að forstöðumaður hafi aðsetur á höfuðborgarsvæðinu. Verkefni nýrrar stofnunar eru eðli málsins samkvæmt um land allt. Nefndin leggur áherslu á að starfsstöðvar hennar verði að finna í öllum landshlutum svo að þjónusta stofnunarinnar á hverjum stað sé öflug, skilvirk og taki mið af landshlutabundnum verkefnum stofnunarinnar.

#### *Heiti hinnar nýju stofnunar.*

Nefndin fjallaði um heiti hinnar nýju stofnunar en skiptar skoðanir voru um ágæti þess meðal umsagnaraðila. Bent var á að nöfn eins og Land og líf, Stofnun landgæða og Fold væru heppilegri og féllu betur að starfsemi stofnunarinnar. Við undirbúning frumvarpsins og fyrir nefndinni voru einnig lögð til nöfn eins og Landgæðastofnun ríkisins, Landnýtingarstofnun, Skógland, Landskógar, Skógur og land, Sandgræðslan, Folda, Storð og Fagstofnun landnýtingar og ræktunar – FLORA. Bent var á að nöfn á borð við Land og líf og Landnýtingarstofnun væru ef til vill of víðtæk þar sem stofnunin kæmi ekki til með að sinna starfsemi sem varði allt lífríki, líkt og lífríki í sjó. Einnig var lagt til heitið Landgræðslu- og skógræktarstofnun í aðdraganda frumvarpsins og það styttniður í Land og skógur.

Að mati nefndarinnar þykir heitið Land og skógur ná ágætlega utan um þau verkefni sem hinni nýju stofnun er ætlað að sinna, fela í sér skírskotun til heita eldri stofnana og varpa ljósi á þær áherslur sem verði í fyrirrúmi hjá hinni nýju stofnun. Þá er heitið lýsandi fyrir starfsemi stofnunarinnar.

#### *Aðilar í skilningi 5. gr. frumvarpsins.*

Fyrir nefndinni komu fram athugasemdir við 5. gr. frumvarpsins þar sem finna má sérstök heimildarákvæði fyrir hina nýju stofnun til að semja við aðila um afmörkuð verkefni sem stofnuninni er falið að annast og til að krefja aðila um upplýsingar og gögn varðandi verkefni sem henni beri að hafa eftirlit með. Athugasemdirnar lutu einkum að því að óljóst væri við hvaða aðila væri átt í greininni og spurt hverjir gætu fallið þarna undir.

Til skýringar bendir nefndin á að skv. 8. gr. laga nr. 33/2019, um skóga og skógrækt, skal Skógræktin halda skógaskrá yfir alla skóga landsins og kjarr. Ber stofnuninni að safna ýmsum upplýsingum um m.a. staðsetningu, eignarhald og trjátegundir. Stofnunin þarf því að leita til skógareigenda um þessar upplýsingar. Í 13. gr. sömu laga er fjallað um sammingsbrot skógarbónda eða landeiganda vegna skógræktarverkefna. Í slíku tilviki getur reynt á að afla upplýsinga frá hlutaðeigandi aðila um skógræktarverkefnið sem um ræðir. Sama máli gegnir um leyfi til fellingar skóga, sbr. 18. gr. laganna, sem er leyfisskyld. Þá gera lög um landgræðslu, nr. 155/2018, ráð fyrir að Landgræðslan meti ástand lands, árangur af gróður- og jarðvegsvernd og hafi eftirlit með landnýtingu, sbr. 10. og 12. gr. laganna, sem getur m.a. kallað á að stofnunin þurfi að óska eftir upplýsingum frá öðrum stofnunum eða hlutaðeigandi aðilum.

#### *Samráð við bændur.*

Fyrir nefndinni komu fram sjónarmið um mikilvægi samráðs nýrrar stofnunar við bændur og hagaðila í landbúnaði. Í umsögn Bændasamtaka Íslands var kallað eftir því að stofnað yrði lögbundið samstarfsráð þar sem reglubundið samráð og miðlun upplýsinga varðandi starfsemi hinnar nýju stofnunar ætti sér stað. Fram kom að bændur hafi áhyggjur af því að með sameiningu stofnananna tveggja muni samband við bændur rofna. Þá leggja Bændasamtökin

til breytingu á frumvarpinu þess efnis að ákvæði um stofnun slíks samstarfsráðs verði bætt við frumvarpið.

Nefndin telur óþarft að kveða sérstaklega á um slíkt samstarfsráð með lögum en telur á hinn bóginn mikilvægt að efla traust gagnvart bændum og tryggja að þeir hafi sterka rödd á þessum vettvangi, sem og að reglubundið samráð sé við þá haft um málefni hinnar nýju stofnunar. Nefndin telur rétt að ný og sameinuð stofnun hafi samráð við bændur og hagsmunasamtök þeirra þegar kemur að verkefnum og stefnumótun á vegum stofnunarinnar sem varða bændur á tilteknum svæðum og setji sér starfsreglur um slíkt samráð sem birtar skuli opinberlega. Loks áréttar nefndin að í 14. gr. laga nr. 33/2019, um skóga og skógrækt, er þegar mælt fyrir um að Skógræktin skuli hafa samstarf við félög skógarbænda á viðkomandi svæðum og leita umsagnar Landssamtaka skógareigenda um tiltekin málefni. Hin nýja stofnun mun taka við þessu hlutverki samkvæmt frumvarpinu.

#### *Samkeppnismál.*

Af hálfu umsagnaraðila var bent á að greina mætti betur á milli annars vegar ráðgjafar- og eftirlitshlutverks hinnar nýju stofnunar og nytjaskógræktar hins vegar, þá einkum framleiðslu, sölu og markaðssetningar skógarafurða. Með tilkomu nytjaskógræktar og framleiðslu nytjaviðar hefur orðið til atvinnugrein sem skapar tekjur og eflir búsetu í dreifbýli og gegnir þannig lykilhlutverki í að viðhalda byggð í landinu. Af frumvarpinu megi ráða að framleiðsla og sala skógarafurða verði ekki á verkefnasviði stofnunarinnar sem mætti skýra betur, enda ótækt að ríkisstofnun sé í samkeppni við aðila sem hafi atvinnu af nytjaskógrækt. Tekjur Skógræktarinnar af vörusölu hafi aukist undanfarin ár vegna samstarfsverkefna um kolefnisbindingu en sala á t.d. viðarkolum, girðingarstaurum og trjákurli sé á samkeppnismarkaði og ætti að vera í höndum einkaaðila. Þá séu skógarbændur atvinnurekendur á samkeppnismarkaði og óæskilegt að þeir séu í samkeppni við stofnun sem þeir sækja ráðgjöf til og sæti eftirliti hjá.

Nefndin fagnar framkomnum ábendingum varðandi samkeppnismál um framleiðslu og sölu skógarafurða. Nefndin telur brýnt að ný stofnun standi ekki í samkeppnisrekstri þótt vissulega geti verið um einstök tímabundin en nauðsynleg framkvæmdarverkefni að ræða sem verður ekki sinnt af öðrum en stofnuninni. Þá beinir nefndin því til ráðherra að skýra betur, eftir atvikum með setningu reglugerðar, sbr. 3. gr. frumvarpsins, hvert hlutverk hinnar nýju stofnunar á sviði nytjaskógræktar skuli vera að teknu tilliti til framleiðslu, markaðssetningar og sölu skógarafurða og hvort og þá hvaða starfsemi henni sé ætlað að sinna á framan- greindum sviðum.

#### **Breytingartillögur nefndarinnar.**

##### *Hlutverk og verkefni nýrrar stofnunar.*

Nefndin fjallaði um hvort hlutverk Lands og skógar og verkefni hinnar nýju stofnunar væru nægilega skýrt afmörkuð í frumvarpinu. Í 2. gr. frumvarpsins kemur fram að í hlutverki stofnunarinnar felist að hafa eftirlit með framkvæmd laga um landgræðslu og laga um skóga og skógrækt og annast jafnframt daglega stjórnslu samkvæmt þeim lögum og öðrum lögum sem stofnunin starfar eftir. Þá er fjallað um verkefni Lands og skógar í 4. gr. frumvarpsins en meðal verkefna stofnunarinnar verður að fara með framkvæmd laga um skóga og skógrækt og laga um landgræðslu. Bent var á að texti 2. gr. frumvarpsins væri ef til vill ekki nægilega skýr að þessu leyti, þ.e. að hlutverk stofnunarinnar væri í raun hvort tveggja að hafa eftirlit með framkvæmd laganna og að fara með framkvæmd þeirra. Ljóst er að Landgræðslan og Skógræktin sinna bæði framkvæmd og eftirliti með verkefnum sem unnin eru á grundvelli

laga nr. 155/2018, um landgræðslu, og laga nr. 33/2019, um skóga og skógrækt, og mun hin nýja stofnun taka við því hlutverki samkvæmt framansögðu.

Vangaveltur voru uppi um hvort nýrri stofnun væri ætlað að vera eiginleg stjórnsýslustofnun á sviði landgræðslu, skógræktar og landnýtingar almennt. Einnig var því velt upp hvort ráðgjafarhlutverk hinnar nýju stofnunar skaraðist á við framkvæmdarhlutverk hennar. Þá bentu sumir umsagnaraðilar á mikilvægi eflingar rannsókna í landgræðslu og skógrækt, ekki síst í þágu loftslagsmarkmiða og verndar líffræðilegs fjölbreytileika, og hvort hinni nýju stofnun væri einnig ætlað að fara með hlutverk leiðandi rannsóknastofnunar á þessum sviðum. Fram kom í skýringum ráðuneytis að Skógræktin og Landgræðslan fari með stórt og sívaxandi hlutverk á sviði umhverfis- og loftslagsmála og hafi verið í samstarfi á fjölmörgum sviðum. Þá gæti sameinuð stofnun eftl þjónustu og ráðgjöf til bænda og annarra viðskiptavina. Heildstæðari nálgun varðandi nýtingu lands geti flýtt framgangi verkefna, m.a. í þágu loftslagsmála, og þá séu tækifæri til þess að hagnýta gögn og rekstur landupplýsinga sem stuðli að öfluglu rannsóknarstarfi. Stofnunin gæti er fram liðu stundir orðið eins konar miðstöð stjórnsýslu á þessu sviði þótt hlutverk hennar væri ekki að vera einvörðungu stjórnsýslustofnun að svo stöddu. Undir þetta tekur nefndin.

Þá var einnig fjallað um mikilvægi þess að við sameiningu stofnananna tveggja skyldi hugað vel að þeim ólíku sjónarmiðum er varða annars vegar vernd og hins vegar nýtingu lands og skóga, enda sé hlutverk beggja stofnana samkvæmt lögum nr. 33/2019, um skóga og skógrækt, og lögum nr. 155/2018, um landgræðslu, m.a. að leiðbeina um vernd, endurheimt, ræktun, meðferð og sjálfbæra nýtingu lands og skóga. Ákveðin togstreita sé fyrir hendi milli verndunar- og nýtingarsjónarmiða og mikilvægt að hin nýja stofnun móti sér stefnu til framtíðar þar sem reynt verði að sameina slík sjónarmið. Þá sé mikilvægt að ákveðið jafnvægi ríki á milli áherslna í skógrækt annars vegar og landgræðslu hins vegar. Einnig var kallað eftir að hlutverk stofnunarinnar á sviði sjálfbærrar þróunar og landnýtingar yrði skýrt betur. Í umsögn Vina íslenskra náttúru er bent á að skýra megi ákvæði 2. gr. frumvarpsins frekar með vísan til alþjóðlegra samninga sem snerta viðfangsefni stofnunarinnar. Þá komu til umræðu frekari verkefni sem öflug stofnun af þessu tagi gæti sinnt, m.a. hvort samlegð gæti verið með auknu hlutverki í ráðgjöf í landbúnaði og að slík ráðgjafarverkefni yrðu þannig einnig felld undir verksvið hinnar nýju stofnunar.

Nefndin fagnar framangreindum ábendingum og leggur til breytingar á 2. gr. frumvarpsins til skýringar vegna þeirra alþjóðlegra samninga sem snerta verkefni hennar, svo sem loftslagssamnings Sameinuðu þjóðanna og samninga Sameinuðu þjóðanna um líffræðilega fjölbreytni og aðgerðir gegn eyðimerkurmyndun og annarra alþjóðasamninga um náttúruvernd sem Ísland hefur fullgilt. Þá miðar breytingin að því að skýra nánar að þótt stofnunin fari með mikilvægt eftirlitshlutverk á sviði landgræðslu og skógræktar sinni hún jafnframt ákveðnu framkvæmdarhlutverki samhliða, þ.e. með verkefnum sem unnin eru á grundvelli laganna. Nefndin telur mikilvægt að hin nýja stofnun marki sér skýra stefnu til framtíðar þar sem tekið sé mið af ólíkum sjónarmiðum varðandi verndun og nytjar lands og skóga. Nefndin bendir á að sameiginleg landgræðsluáætlun og landsáætlun í skógrækt til ársins 2031, Land og líf, sem birt var í ágúst 2022, sé góður grunnur til þess að byggja stefnu nýrrar og sameinaðrar stofnunar á. Þá beinir nefndin því til ráðherra að skerpa á hlutverki hinnar nýju stofnunar er varðar málefni stjórnsýslu og sjálfbærrar þróunar, eftir atvikum með setningu reglugerðar, sbr. heimild í 3. gr. frumvarpsins. Jafnframt beinir nefndin því til ráðherra að kanna hvort grundvöllur sé fyrir frekara samstarfi um verkefni á sviði landbúnaðar sem hið opinbera fjárfagnar að hluta til eða jafnvel að fella slík verkefni undir starfssvið hinnar nýju stofnunar.

Komi til þess bendir nefndin á að þá færi ef til vill vel á því að finna stofnuninni annað nafn sem myndi endurspeglar breytt hlutverk hennar.

*Breytingar á orðalagi 6. gr. laga nr. 155/2018, um landgræðslu, og 4. gr. laga nr. 33/2019, um skóga og skógrækt.*

Í 7. gr. frumvarpsins eru ráðgerðar breytingar á 6. gr. laga nr. 155/2018, um landgræðslu og 4. gr. laga nr. 33/2019, um skóga og skógrækt, er lúta báðar að landsáætlun um landgræðslu og skógrækt. Í umsögn Landgræðslunnar eru lagðar til breytingar á orðalagi þessara lagagreina sem miða að því að stefna stjórnvalda í landgræðslu og skógrækt stuðli ekki einvörðungu að framförum í mati á jarðvegsvernd, heldur einnig og samhliða, að framförum í landnýtingu. Þá eru enn fremur gerðar orðalagsbreytingar til að draga betur fram mikilvægi verndar og endurheimtar vistkerfa í áætluninni. Tillagan hafi ekki í för með sér efnislegar breytingar en undirstriki mikilvægi landnýtingarþáttarins sem og endurheimtar vistkerfa.

Nefndin tekur undir þessar ábendingar Landgræðslunnar og telur rétt að téðar orðalagsbreytingar séu til þess fallnar að endurspeglar jafnframt mikilvægi landnýtingarþáttarins. Þá leiði breytingarnar til þess að stefna stjórnvalda í málaflöknum skuli hafa breiðari skírskotun sem nái jafnt til skóga, skógræktar, landgræðslu og landnýtingar heldur en frumvarpið gerir í núverandi mynd. Nefndin leggur því til breytingar í samræmi við þær tillögur sem gerðar eru í umsögn Landgræðslunnar. Enn fremur leggur nefndin til nokkrar breytingar-tillögur sem eru tæknilegs eðlis og þarfnast ekki skýringar.

Að framangreindum atriðum virtum er nefndin einhuga um afgreiðslu málsins og leggur til að frumvarpið verði **samþykkt** með breytingum sem lagðar eru til í sérstöku þingskjali.

Bjarni Jónsson var fjarverandi við afgreiðslu málsins en skrifar undir álitid með heimild í 2. mgr. 29. gr. þingskapa.

Alþingi, 30. maí 2023.

Vilhjálmur Árnason,  
form.

Orrí Páll Jóhannsson,  
frsm.

Andrés Ingi Jónsson.

Bjarni Jónsson.

Halla Signý Kristjánsdóttir.

Ingibjörg Isaksen.

Njáll Trausti Friðbertsson. Þorbjörg Sigríður Gunnlaugsdóttir. Þórunn Sveinbjarnardóttir.