

Alþingi - Umhverfisstofnun
Selma Hafliðadóttir
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Umhverfisstofnun

Environment and Food Agency of Iceland

Suðurlandsbraut 24
IS - 108 Reykjavík, Ísland

© (+354) 591 2000
Fax (+354) 591 2010
umhverfisstofnun@ust.is
www.umhverfisstofnun.is

Reykjavík, 16. febrúar 2007

Tilvísun: UST20070200021/káb

Efni: Umsögn Umhverfisstofnunar um frumvarp til laga um Vatnajökulspjóðgarð 395. mál heildarlög

Vísað er í bréf frá umhverfisnefnd Alþingis, dags. 1. febrúar sl., þar sem óskað er eftir umsögn Umhverfisstofnunar um frumvarp til laga um Vatnajökulspjóðgarð, 395. mál, heildarlög.

Frumvarp um stofnun Vatnajökulspjóðgarðs gerir ráð fyrir að þjóðgarðurinn verði að mestu leyti í ríkiseign og rekinn fyrir almannafé. Aðstæður í fyrirhuguðum þjóðgarði eru um margt sérstakar. Fyrir það fyrsta er svæðið gífurlega víðfemt eða allt að 13,400 ferkílómetrar, í annan stað er fyrirhugað að um verði að ræða blöndu af landi í ríkiseign og eignarlandi, í þriðja lagi eru samgönguleiðir innan svæðisins víða fremur erfiðar, í fjórða lagi búa aðeins þrjár fjölskyldur innan þjóðgarðssvæðisins og í fimmta lagi eru þau sveitarfélög sem hafa stjórnsýslu á svæðinu eftir sameiningu sveitarfélaga með um 12 þúsund íbúa eða um 4 % af íbúum landsins sem flestir búa í þéttbýliskjörnum. Verkefnið er því mjög metnaðarfullt og fagnar Umhverfisstofnun því að tekin hafi verið ákvörðun um að stefna að friðlýsingu Vatnajökuls og helstu áhrifasvæða jökulsins. Hún styður eindregið það markmið.

Umhverfisstofnun telur í sjálfu sér ekki þörf á sérlögum um stofnun Vatnajökulspjóðgarð en sé það gert eigi að hafa eftirfarandi markmið í huga við uppbyggingu hans:

1. *Að tryggð sé að sérlögin gangi ekki skemur en lög um náttúruvernd í því að vernda náttúruna og að í þeim séu skýr verndarmarkmið.*

Í a. lið 1. mgr. 23. gr. frumvarpsins er lagt til að 1. mgr. 38. gr. laga nr. 44/1999 um náttúruvernd breytist þannig að við hana bætist ákvæði þess efnis að um framkvæmdir í Vatnajökulspjóðgarði gildi lög um Vatnajökulspjóðgarð. Í 1. mgr. 38. gr. laga nr. 44/1999 um náttúruvernd er mælt fyrir um mikilvægt hlutverk Umhverfisstofnunar í verndun náttúrunnar. Þar er annars vegar mælt fyrir um leyfisveitingarhlutverk stofnunarinnar í þeim tilvikum þegar hætta er á að spillt verði friðlýstum náttúruminum. Hins vegar er mælt fyrir um umsagnarhlutverk þegar hætta er á að spillt verði öðrum náttúruminum á náttúruminjasrá. Með frumvarpi til laga um

Vatnajökulsþjóðgarð má segja að ætlunin sé að aftengja þetta hlutverk stofnunarinnar í Vatnajökulsþjóðgarði, þannig að Umhverfisstofnun fari hvorki með leyfisveitingar- né umsagnarhlutverk þar sem hættu er á að spillt verði náttúruminum. Í þess stað virðist vera ætlunin, skv. ákvæði 13. gr., sbr. einnig 14. gr. frumvarpsins, að ekki þurfi sérstakt leyfi fyrir framkvæmdum enda sé gert ráð fyrir þeim í verndaráætlun skv. 12. gr. frumvarpsins. Þó gilda lög nr. 44/1999 um náttúruvernd að öðru leyti að því marki sem þau samrýmast ákvæðum frumvarpsins.

Í ljósi þessa er mikilvægt að vandað sé til gerðar verndaráætlunar fyrir þjóðgarðinn eigi hún að vera leiðarljós um það í hvaða framkvæmdir má ráðast í þjóðgarðinum og hvernig beri að standa að þeim. Að mati Umhverfisstofnunar eru ákvæði 12. gr. um samráð aðila við gerð verndaráætlunar nauðsynlegt m.t.t. þess sem að ofan segir en þó þarf að skýra betur í lögnum hvað felst í samráðinu og hvernig það er framkvæmt. Umhverfisstofnun gerir tvær athugasemdir við 12. gr. frumvarpsins. Annars vegar veltir stofnunin upp því lagatæknilega sjónarmiði hvort rétt sé að mæla ítarlegar fyrir um hvað fjalla skuli um í verndaráætlun en tillaga er gerð um í 2. mgr. 12. gr. frumvarpsins, í ljósi þess hversu mikilvæg áætlunin er við ákvörðunartöku t.d. um framkvæmdir í fyrirhuguðum þjóðgarði. Hins vegar leggur stofnunin til að í 4. mgr. 12. gr. frumvarpsins verði tiltekið að verndaráætlunin samræmist ekki einungis ákvæðum laga og reglugerðar um Vatnasjökulsþjóðgarð, heldur einnig lögum nr. 44/1999 um náttúruvernd og þannig ekki látið við það sitja að minnst á almennt gildi laga nr. 44/1999 um náttúruvernd í 2. mgr. 13. gr. frumvarpsins. Rökin eru þau að lög nr. 44/1999 um náttúruvernd eru grundvallarlög um náttúruvernd á Íslandi og í þeim er að finna meginreglur sem lúta að því að vernda náttúruna og umgangast hana af virðingu. Því þykir Umhverfisstofnun rétt að þessar meginreglur speglit í verndaráætlun fyrir þetta mikilvæga svæði landsins í náttúruverndarlegu tilliti.

Í 13. gr. frumvarpsins kemur fram að Sveitarstjórnir eru bundnar af efni verndaráætlunar við gerð skipulagsáætlana fyrir landsvæði innan Vatnajökulsþjóðgarðs. Í greininni segir jafnframt: *Ekki þarf sérstakt leyfi samkvæmt lögum þessum fyrir þeim framkvæmdum sem gert er ráð fyrir í verndaráætlun.* Fram kemur að umhverfissráðherra er leyfisveitandi ef um er að ræða framkvæmdir sem ekki eru í verndaráætlun. Kæruréttur til æðra setts stjórnvalds er ekki fyrir hendi í þeim tilvikum.

Í lok greinarinnar segir hins vegar: *Viðkomandi þjóðgarðsvörður hefur eftirlit með því að við framkvæmdir séu virt ákvæði laga þessara, reglugerðar um Vatnajökulsþjóðgarð og verndaráætlunar eða leyfi stjórnar.* Hvergi er fjallað um hvaða leyfi eða í hvaða tilfellum stjórn veitir leyfi. Hins vegar er sérstaklega tekið fram að ekki þarf leyfi fyrir framkvæmdum séu þær í verndaráætlun og að umhverfissráðherra veitir önnur leyfi.

2. *Að stjórnsýsla friðlýstra svæða sé samræmd yfir landið.*

Vakin er athygli á að á undanförunum 10 árum hefur stjórnarfyrikomulagi náttúruverndarmála verið breytt þrívægis. Í fyrsta lagi var Náttúruverndarráð lagt niður og Náttúruvernd ríkisins stofnuð til að gera stjórnsýslu náttúruverndarmála skilvirkari, hagkvæmari og samræma hana annarri stjórnsýslu. Í öðru lagi var stjórn Náttúruverndar ríkisins lögð niður til að ná fram sömu markmiðum. Í þriðja lagi voru þrjár stofnanir, Hollustuvernd ríkisins, Náttúruvernd ríkisins og Veiðistjóraembætti

lögð niður og Umhverfisstofnun sett á laggirnar til að ná fram enn meiri samlegð og til að efla umhverfis- og náttúruvernd almennt. Þá var einnig lögð niður ráðgjafanefnd um villt dýr og lögum um Breiðafjörð var breytt. Að mati Umhverfisstofnunar er nú farin leið sem mun gera stjórnarfyrikomulag náttúruverndarmála flóknara og dreifa málaflokknum. Umhverfisstofnun telur að ekki sé ástæða til að breyta mikið því fyrikomulagi sem fyrir hendi er.

3. *Að samlegð skapist í starfi þeirra sem vinna að náttúruverndarmálum og að nýting á opinberu fjármagni verði sem best.*
Stjórnarfyrikomulag þjóðgarðsins gerir ráð fyrir 4 svæðisráðum sem í sitja 20 manns og stjórn sem í sitja 7 manns eða samtals 27 einstaklingar (formenn svæðisráða sitja bæði fundi svæðisráða og stjórnar). Þessi fjöldi mun þurfa að funda minnst 13 sinnum á ári. Fjórir fundir stjórnar, sami fjöldi svæðisráða til undirbúnings og sameiginlegur fundur þar sem m.a. Umhverfisstofnun á aðkomu að. Auk þessa eiga svæðisráð að halda minnst einn fund með landeigendum. Eigi stjórnsýsla innan þjóðgarðsins að vera skilvirk má gera ráð fyrir að stjórnin þurfi að funda mun oftár eða minnst einu sinni í mánuði. Með þessu fyrikomulagi er verið að hverfa aftur til fyrikomulags sem gilti fyrir 1997. Ljóst er að slík stjórnsýsla er mun flóknari og erfiðari en núverandi fyrikomulag sem gerir kleift að fela lögaðilum eða sveitarfélögum umsjón með rekstri friðlýstra svæða. Það fyrikomulag hefur verið notað með góðum árangri t.d. í þjónustusamningi Umhverfisstofnunar og Ísafjarðarbæjar um rekstur friðlandsins á Hornströndum. Þá hafa einnig verið gerðir þjónustusamningar við einstaklinga um rekstur einstakra verkefna í Skaftafelli með mjög góðum árangri.
4. *Að unnið sé út frá því meginmarkmiði að þjóðgarðar séu ætlaðir fyrir þjóðina alla og að mikilvægt sé að viðhalda tengslum við þá landsmenn sem búa ekki innan þeirra sveitarfélaga sem þjóðgarðurinn verður hluti af. Þetta á einnig við um aðra hagsmunaaðila .*
Frumvarpið takmarkar aðkomu annarra en þeirra sem búa á viðkomandi svæðum að allri stjórnun. T.d. er ekki gert ráð fyrir að ferðamálasamtök sem starfa á landsvísu eigi fulltrúa í stjórn og svæðisráðum. Eina aðkoma náttúruverndarsamtaka sem starfa á landsvísu er einn fulltrúi í stjórn. Umhverfisstofnun sem hefur umsjón með framkvæmd náttúruverndarmála samkvæmt lögum nr. 44/1999 um náttúruvernd hefur ekki aðkomu að stjórn og takmarkað eftirlitshlutverk með þjóðgarðinum samkvæmt frumvarpinu.
5. *Heimamenn hafi virka aðkomu að rekstri og uppbyggingu þjóðgarðanna að því marki sem friðlýsingarskilmálar heimila.*
Í stjórn Vatnajökulþjóðgarðs er formaður og varaformaður skipaður af ráðherra og má ráða af lagatextanum að formaður eigi að gegna hlutverki forstjóra. Aðrir í stjórn eru formenn svæðisráða ásamt fulltrúum félagasamtaka. Frumvarpið eins og það er lagt fram tryggir virka aðkomu heimamanna í ráðgefandi svæðisráðum. Hins vegar fá sum sveitarfélög 1 fulltrúa í svæðisráði sumra rekstrarsvæða en önnur hafa alla 3 sem mun skapa ákveðið misvægi í svæðisráðunum.
Umhverfisstofnun telur að hægt sé að ná sama markmiði, þ.e. að tryggja aðkomu heimamanna, með því að fella út hluta af fyrstu setningu í 1. ml. 30 gr laga nr. 44/1999

um náttúruvernd “ að undanskildum þjóðgörðum”

30. gr. Umsjón falin öðrum.

Umhverfisstofnun getur falið einstaklingum eða lögaðilum umsjón og rekstur náttúruverndarsvæða að undanskildum þjóðgörðum. Gera skal sérstakan samning um umsjón og rekstur svæðanna sem umhverfisráðherra staðfestir. Í samningnum skal kveða á um réttindi og skyldur sammingsaðila, mannvirkjagerð á svæðunum og aðrar framkvæmdir, landvörslu, menntun starfsmanna, móttöku ferðamanna og fræðslu, svo og gjaldtöku, sbr. 32. gr. Umhverfisstofnun hefur eftirlit með því að umsjónar- og rekstraraðili uppfylli samningsskuldbindingar.

Þessi eina breyting heimilar stofnuninni að gera þjónustusamninga um rekstur fyrir þjóðgarða hliðstætt því sem hefur verið gert um Hornstrandafriðland.

Umhverfisstofnun hefur verið mjög fylgjandi því að gera sambærilega samninga við önnur sveitarfélög.

6. *Upplýsing til gesta um hin friðlýstu svæði sé markviss og að landverðir geti auðveldlega náð til gesta með jákvæða fræðslu.*

Núverandi fyrirkomulag og það fyrirkomulag sem lagt er til í frumvarpinu eru jafngild hvað þetta varðar.

Umhverfisstofnun bendir á að nefndin sem vann frumvarpið kaus að hafa ekki samráð við stofnunina að öðru leyti en því að forstjóra var boðið að kynna sjónarmið stofnunarinnar á einum samráðsfundi og starfsmenn ráðuneytisins kynntu forstjóra og forstöðumanni Náttúruverndarsviðs framgang viðræðna við landeigendur á tveimur fundum. Þjóðgarðsverðir voru einu sinni kallaðir til fundar við starfsmenn ráðuneytisins. Nefndin kaus ennfremur að leita ekki til stofnunarinnar með sérfræðiráðgjöf að öðru leyti en því að hún fékk upplýsingar um rekstrarkostnað einstakra rekstrareininga. Tillögurnar byggja því ekki á þeirri þekkingu og reynslu sem Umhverfisstofnun og forverar hennar hafa aflað sér á rekstri friðlýstra svæða í tímans rás. Raunar var forstjóri beðinn um að koma sjónarmiðum stofnunarinnar varðandi stjórnsýslu Vatnajökulsgarðs að með skriflegum hætti og fylgir sú samantekt sem hann og forstöðumaður Náttúruverndarsviðs sendu inn með bréfi dagsettu 13. október 2006, í viðauka.

Umhverfisstofnun vekur athygli á því að verði frumvarpið samþykkt með óbreyttu stjórnarfyrirkomulagi verður stjórnskipan náttúruverndarmála með þeim hætti að þrens konar stjórnsýsla verður á rekstri jafnmargra þjóðgarða landsins og hefur stofnunin verulegar efasemdir um að slíkt sé skilvirkt hjá 300 þúsund manna þjóð. Hún telur að með þessu fyrirkomulagi sé verið að snúa við jákvæðri þróun um samræmingu og skilvirkni hins opinbera. Umhverfisstofnun hefur fullan skilning á því sjónarmiði sem sett er fram í greinargerð með frumvarpinu að aðkoma heimamanna eigi að vera með sem virkustum hætti og “aðild heimamanna að stjórn og rekstri verði tryggð”, eins og segir í nefndarálitinu. Hún telur hins vegar að unnt hefði verið að ná því markmiði sem að er stefnt með frumvarpinu með því að fella út hluta úr setningu í núverandi lögum, sbr lið 5 hér að ofan eða leggja skyldu á stofnunina að gera slíka þjónustusamninga við þau sveitarfélög sem hafa áhuga á rekstri slíkra svæða.

Líkt og komið hefur fram áður fagnar Umhverfisstofnun því að stefnt sé að friðlýsingu

Vatnajökuls og helstu áhrifasvæða jökulsins og styður eindregið það markmið. Á hinn bóginn telur stofnunin ekki sérstaka þörf á sérlögum um Vatnajökulspjóðgarð, heldur hafi mátt nýta 51. grein laga nr. 44/1999 um náttúruvernd samhliða minniháttar breytingu á 30. grein laganna, sbr næstu málsgrein. Telji löggjafinn samt sem áður þörf á að stofna þjóðgarðinn með sérlögum leggur Umhverfisstofnun til eftirfarandi:


- Sett verði skýrari verndarviðmið í 2. gr. laganna, svo sem að vísa til þeirra viðmiða og reglna sem nú gilda í þeim þjóðgördum sem eru starfandi og munu falla undir Vatnajökulspjóðgarð. Vísa skuli til viðmiða í helstu alþjóðlegum samningum svo sem Samningnum um líffræðilega fjölbreytni og Ramsarsamningnum. Tekin skuli afstaða til innflutnings á framandi tegundum inn í þjóðgarðinn og afstaða til nýtingar Jökulsár á Fjöllum liggi fyrir.
- II kafli verði felldur út í heild sinni en í stað hans komi skylda á Umhverfisstofnun að gera þjónustusamning við viðkomandi sveitarfélag um rekstur og framkvæmd á því landsvæði sem fellur undir það, óski sveitarfélagið eftir slíku. Samhliða verði gerðar breytingar til samræmis við þá breytingu í öðrum greinum frumvarpsins þar sem kveðið er á um hlutverk stjórnar og svæðisráða.

Jafnframt verði 30. grein laga nr. 44/1999 breytt þannig að orðin "að undanskyldum þjóðgördum" falli út.

Virðingarfyllst



Davíð Egilson
Forstjóri



Árni Bragason
Forstöðumaður
Náttúruverndarsviðs

Fylgiskjal:

Bréf dags. 13/10/06 Stjórnsýsla væntanlegs Vatnajökulspjóðgarðs, ásamt skýrslu.