

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Alþingi
Erindi nr. P 133/885
komudagur 12.2.2007

Neskaupstað 12. febrúar 2007

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um Vatnajökulsþjóðgarð

Náttúrustofa Austurlands, Náttúrustofa Suðurlands, Náttúrustofa Vestfjarða, Náttúrustofa Vesturlands, Náttúrustofa Norðurlands vestra, Náttúrustofa Reykjaness og Náttúrustofa Norðausturlands hafa fengið til umsagnar frumvarp til laga um Vatnajökulsþjóðgarð, 395. mál. Samtök náttúrustofanna senda hér með sameiginlega umsögn um frumvarpið.

Almennt um frumvarpið

- Hugmyndir um Vatnajökulsþjóðgarð eru að grunni til góðra gjalda verðar og er um mjög áhugavert og þarft verkefni að ræða. Framkomið frumvarp til laga um Vatnajökulsþjóðgarð er hins vegar á margan hátt mjög óljóst og vekur upp spurningar um hver eigi að verða þróun mála varðandi friðlýsingar landssvæða í framtíðinni.
- Hvergi er minnst á rannsóknir og vöktun í frumvarpinu þótt um sé að ræða svæði sem hefur gríðarlegt vísindalegt gildi.

Stofnun og markmið

- Almennt má segja að frumvarp til laga um Vatnajökulsþjóðgarð auki mjög á óvissu um það hvernig málefnum friðlýstra svæða á að vera háttað. Samkvæmt frumvarpinu munu þjóðgarðar landsins lúta þrenns konar stjórnun ef frumvarpið verður að lögum. Búin er til ný ríkisstofnun og mun gilda eitt um Vatnajökulsþjóðgarð sem sjálfstæða stofnun, annað um Snæfellsnesþjóðgarð sem heyrir undir Umhverfisstofnun (UST) og enn annað um Þingvelli sem starfa eftir sérlögum og heyra undir Þingvallanefnd. Þetta eru þjóðgarðarnir en svo má nefna að sérstök lög eru um Breiðafjörð og svo eru öll hin friðlýstu svæðin, sem friðlýst eru með stoð í náttúruverndarlögum.
- Gengið er fram fyrir lög um náttúruvernd að vissu leyti á stórum hluta landsins til að tryggja aðkomu heimamanna að stjórnun friðlýstra svæða.

Ástæða virðist til að marka skýra framtíðarsýn og ígrunda betur málefni friðlýstra svæða á Íslandi í heild sinni frekar en að búa til sérstaka tegund friðlýsingar í hvert skipti sem friðlýst er. Ef lög um náttúruvernd þykja gölluð og ekki eiga við um 13% af Íslandi væri e.t.v. ástæða að endurskoða þau. Mikilvægt er að málefnum friðlýstra svæða á Íslandi, þjóðgarða sem annarra svæða, verði fundinn sameiginlegur farvegur. Nú þegar er til stofnun sem fer með náttúruverndarmál (UST) og er því eðlilegt að styrkja þá stofnun svo hún geti haldið utan um öll friðlýst svæði landsins frekar en að búa til nýjar stofnanir. Tilvalið væri að gera þetta samblíða endurskoðun laga um náttúruvernd þannig að málefni náttúruverndar og friðlýstra svæði yrðu skoðuð í heild sinni. Aukna og samræmda aðkomu heimamanna að málefnum friðlýstra svæða mætti t.d. tryggja við slíka endurskoðun laga.

Stjórn Vatnajökulsþjóðgarðs

- Stjórnsýsla þjóðgarðsins eins og hún er sett fram í frumvarpinu er flókin og mjög lagskipt, sem gerir það að verkum að boðleiðir verða langar frá ædstu stjórn til þeirra er framfylgja ákvörðum hennar. Svo þung stjórnsýsla virðist mjög óhagkvæm, bæði í framkvæmd og fjárhagslega.
- Frumvarp til laga um stofnun Vatnajökulsþjóðgarðs tryggir ekki og gerir jafnvel ekki ráð fyrir fagþekkingu á sviði náttúrufræða í stjórnun stofnunar sem hefur að gera með náttúruvernd á svo stórum hluta landsins, stærsta þjóðgarði Evrópu. Þetta skýtur mjög skökku við þegar höfð eru í huga hlutverk stjórnar og svæðisráða, t.d. gerð verndaráætlunar. Einungis er gert ráð fyrir faglegri ráðgjöf Umhverfisstofnunar skv. samningi þar um.
- Þjóðgarðsvörður hefur samkvæmt frumvarpinu einungis rétt til að sitja fundi svæðisráða en ekki stjórnar. Þjóðgarðsvörður ber engu að síður ábyrgð á fjárreiðum og reikningshaldi gagnvart stjórn Vatnajökulsþjóðgarðs.

Flókin og lagskipt stjórnsýsla Vatnajökulsþjóðgarðs virðist til komin vegna viðleitni stjórnvalda til að auka vægi heimamanna í umsjón friðlýstra svæða. Þó er ekki gert ráð fyrir neinni aðkomu fagaðila á sviði náttúrufræða eða náttúruverndar í heimabéraði.

Tryggja þarf aðkomu fagaðila í stjórn þjóðgarðsins.

Þjóðgarðsvörðum ætti að vera heimilt að sitja fundi stjórnar til að tryggja boðleiðir.

Verndaráætlun Vatnajökulsþjóðgarðs

- Bein aðkoma fagaðila að tillögugerð verndaráætlunar er frekar rýr. Gert er ráð fyrir að þjóðgarðsverðir einungis aðstoði svæðisráð við gerð tillögu að verndaráætlun sem er eitt meginstjórntæki þjóðgarðsins og verkfæri til stefnumótunar. Stjórn er síðan ætlað að draga tillögur svæðisráðanna í eina heildar verndaráætlun fyrir þjóðgarðinn. Fyrir utan aðstoð þjóðgarðsvarða við gerð verndaráætlunarinnar er gert ráð fyrir að bæði svæðisráð og stjórn skulu vinna tillögur sínar í samráði við Umhverfisstofnun og Náttúrufræðistofnun Íslands. Í þessu ferli er ekki gert ráð fyrir aðkomu fagaðila í héraði fyrir en tillagan er auglýst.

*Eðlilegt væri að þjóðgarðsverðir stýrðu gerð verndaráætlunar hver á sínu svæði og í svæðisráði og/ eða stjórn sætu einhverjir fagaðilar sem hefðu forsendur til að leggja mat á tillögu þjóðgarðsvarða. **Ekkert er minnst á náttúrustofur í frumvarpinu en þær eru þrjár starfandi á fyrirhuguðu landssvæði þjóðgarðsins, þ.e. Náttúrustofa Norðausturlands, Náttúrustofa Austurlands og Náttúrustofa Suðurlands.** Þar eru því á ferðinni heimamenn með fagþekkingu. Náttúrustofur á starfssvæðinu ættu að koma að gerð verndaráætlunar með einhverjum hætti sem fagaðilar í héraði.*

Rannsóknir og vöktun ættu að vera eðlilegur hluti af starfsemi þjóðgarðsins.

Mörk þjóðgarðsins

- Í skýrslu ráðgjafarnefndar um Vatnajökulsþjóðgarð ern settar fram tillögur um mörk Vatnajökulsþjóðgarðs. Norðan jökuls er þar gert ráð fyrir að þjóðgarðurinn taki til þjóðgarðsins í Jökulsárgljúfrum og meginárfarvega Jökulsár á Fjöllum frá

upphafi til ósa og Kreppu. Í athugasemdum með frumvarpinu eru settar fram hugmyndir um mörk Vatnajökulsþjóðgarðs. Þar er gert ráð fyrir að norðan jökuls taki þjóðgarðurinn til þjóðgarðsins í Jökulsárgljúfrum og meginárfarvega Jökulsár á Fjöllum frá upphafi til ósa. Kreppa er sem sagt ekki lengur inni í tillögunum. Þá eru svæði meðfram árfarvegnum, Kverkfjöll og Krepputunga ekki hluti þjóðgarðsins skv. tillögum ráðgjafanefndarinnar og athugasemdum með frumvarpinu, þó svo að talað sé um að æskilegt sé að hafa þessi svæði með.

Í friðlýsingu sem tekur til Jökulsár á Fjöllum, frá upptökum til ósa, er ekki hægt að sniðganga Kreppu sem segja má að sé ein meginæðin í Jökulsá á Fjöllum. Því er nauðsynlegt að hún sé hluti þjóðgarðsins. Einnig er nauðsynlegt gera ráð fyrir landspildu meðfram árfarvegnum sem og Kverkfjöllum og Krepputungu.

Athugasemdir við einstakar greinar:

1. grein

Samkvæmt 1. málsgrein er ekki verið að stofna þjóðgarð heldur gefa umhverfisráðherra leyfi til að stofna þjóðgarð með reglugerð. Sú heimild er þó þegar til staðar í 51. grein laga um náttúruvernd (44/1999). Í 51. gr. laga um náttúruvernd er einnig opnað á þann möguleika að land innan þjóðgarðs geti verið í einkaeign náist um það samkomulag og því virðist 2. málsgreinin einnig óþörf.

2. grein

Þessi grein er ekki nógu skýr þar sem markmið verndunar eru hér hin sömu og markmið laga um náttúruvernd nema hvað ekkert er talað um að náttúran eigi að fá að þróast eftir eigin lögmálum. Ekkert er vitnað í lög um náttúruvernd eða í alþjóðlega samninga, svo sem um líffræðilegan fjölbreytileika.

3. grein

Samkvæmt lögum um náttúruvernd er heimilt að friðlýsa land í einkaeign og því ætti fyrsta línan að vera óþörf. Í þessa línu vantar a.m.k. að taka fram hvaða land það er sem heimilt er að friðlýsa, þ.e. land þeirra eða land í einkaeign. Þjóðgarður er samkvæmt skilgreiningu fyrir alla landsmenn en samt eru það aðeins skipuð svæðisráð, landeigendur og stjórn þjóðgarðsins sem skulu fjalla um málefni þjóðgarðsins. Hvað með almenning? Af hverju kemur Umhverfisstofnun ekki að þjóðgarðinum? Ekki er fyrir búið að sameina stofnanir í “öfluga” stjórnsýslustofnun (UST) fyrr en farið er að búa til lítil ráð hér og þar sem ekki heyra einu sinni undir hina sameinuðu stofnun.

4. grein

Hér er Vatnajökulsþjóðgarður gerður að nýrri ríkisstofnun sem umhverfisráðherra skipar stjórn fyrir. Þar á almenningur í landinu engan fulltrúa. Vísindamenn eiga þar heldur ekki fulltrúa þó það séu líklega helst þeir sem erindi eiga inn á Vatnajökul til rannsókna (Jöklarannsóknafélagið svo eitthvað sé nefnt). Hvaða umhverfisverndarsamtök eiga að tilnefna fulltrúa? Ekki kemur fram við hvaða tíma skipunin skal miðast, er miðað við þing- eða sveitarstjórnarkosningar?

5. grein

Hér kemur fram að stjórnin skal funda eigi sjaldnar en á þriggja mánaða fresti. Er þetta nóg? Ljóst má vera að þessir fundir koma til með að verða mjög dýrir þar sem langt verður fyrir stjórnarmenn að sækja fundi. Ef fjármagn til fundarhalda er ekki tryggt má

búast við tregðu til að halda fundi oftár en hér er kveðið á um og getur þá leitt til brota á stjórnsýslulögum. Þetta virðist stírt og kostnaðarsamt stjórnerfi. Heimilt er að ráða framkvæmdastjóra stjórnar en óákveðið hvar hann er staðsettur.

7-11. grein

Þjóðgarðurinn verður mikið bák, fjögur rekstrarsvæði sem rekin verða sem sjálfstæðar einingar hvert með sitt svæðisráð skipað til fjögurra ára (hvaða tímabil). Í hverju svæðisráði sitja þrjú fulltrúar tilnefndir af viðkomandi sveitarfélögum og einn frá umhverfisverndarsamtökum á viðkomandi svæði og einn tilnefndur af ferðamálasamtökum. Ekki kemur fram hvaða samtök er um að ræða. Almennur í landinu hefur engan aðgang að þessum ráðum. Þjóðgarðsvörður á svo að sitja fundi svæðisráðs, væntanlega án atkvæðisréttar, en hann á ekki sæti í stjórn. Engin tenging við lög um náttúruvernd og lítil við Umhverfisstofnun.

12. grein.

Verndaráætlun skal unnin af hverju svæðisráði fyrir sig í samráði við UST, NÍ, eigendur lands, sveitastjórnir og aðra hagsmunaaðila á svæðinu. Ekkert er minnst á Náttúrustofunna eða aðkomu almennings á þessu stigi. Þessar tillögur fara svo til stjórnar Vatnajökulspjóðgarðs sem vinnur þær áfram í samráði við UST og NÍ. Hér er heldur ekkert minnst aðkomu Náttúrustofnanna en eftir að tillagan er auglýst opinberlega gefst almenningi og hagsmunaaðilum loks færi á að koma sínum sjónarmiðum að.

13. grein.

Framkvæmdir eru háðar leyfi umhverfisráðherra ef ekki er gert ráð fyrir þeim í verndaráætlun. Ef gert er ráð fyrir framkvæmdum í verndaráætlun þarf ekki sérstakt leyfi fyrir þeim og því virðist 38. grein laga um náttúruvernd ekki eiga að gilda (þar er kveðið á um leyfi UST vegna framkvæmda þar sem hætta er á að friðlýstum náttúruminum verði spillt). Í lokaorðum er svo kveðið á að lög um náttúruvernd gildi að öðru leyti varðandi framkvæmdir. Hvert er svo hægt að kæra leyfisveitingu umhverfisráðherra?

14. grein.

Hér vantar að geta menningarminja og ekkert er talað um líffræðilega fjölbreytni eða þróun náttúrunnar eftir eigin lögmálum. Hvað með skógrækt, landgræðslu og framandi tegundir?

15. grein.

Síðasta málsgrein segir ákvæði þessara laga um akstur utan vega í Vatnajökulspjóðgarði ganga framur ákvæðum náttúruverndarlaga um sama efni og reglugerða sem settar eru samkvæmt þeim. Er þar með ekki verið að segja að náttúruverndarlögin séu ekki nógu góð og nær væri að breyta þeim?

17. grein.

Í 2. málsgrein: Er ekki æskilegt að Náttúrufræðistofnun Íslands og Náttúrustofunna fengju aðkomu að þessum sameiginlega ársfundi?

18. grein.

Síðasta málsgrein er óljós en samkvæmt henni hafa allir starfsmenn heimild til að vísa fólki úr þjóðgarðinum. Á það ekki eingöngu að gilda um þjóðgarðsvörð og landverði?

19. grein.

Hér kemur fram að ákvarðanir sem teknar eru á grundvelli þessara laga eru kæránlegar til umhverfisráðherra sem jafnframt er leyfisveitandi samkvæmt 13. grein. Ekki er gert ráð fyrir að almenningur geti þótt um þjóðgarð sé að ræða sem eðli máls samkvæmt tilheyrir allri þjóðinni og ekki kemur fram hver gætir hagsmuna þeirra sem ekki búa á svæðinu?

20. grein.

Hvað er vargur? Fellur skúmurinn undir varg? Hvað með svartbak sem er á válista og sílamáf sem mikið hefur fækkað?

Samkvæmt 2. málsgrein á ekki að kynna drög að reglugerð fyrir þjóðgarðinn fyrir almenningi og verður almenningi því ekki gefinn kostur á að gera athugasemdir. Eingöngu skal leitað til Náttúrufræðistofnunar til að meta vistfræðilegt þol. Hvað með Náttúrustofunum sem starfa á heimasvæðum og Háskóla Íslands og fleiri sem vit kunna að hafa á málinu?

21. grein.

Þessi grein er óljós. Ekki kemur fram í hvað gjöldin skulu notuð og hvort þau hafi áhrif á önnur framlög til þjógarðsins. Eingöngu er heimilt að gefa afslátt fyrir hópa eða ef greitt er til lengri tíma í einu. Hvað með öryrkja, ellilífeyrisþega og börn? Ekkert er komið inn á kostun, sértekjur og framlög (Alcoa o.fl.).

23. grein.

Hér er staðfest það sem lesa mátti úr öðrum greinum, þ.e. að 38. grein laga um náttúruvernd á ekki að gilda og að 51. grein á heldur ekki að gilda. Er það eðlilegt?

Virðingarfyllst, f.h. Samtaka náttúrustofa,

Guðrún Á. Jónsdóttir
formaður samtaka náttúrustofa og forstöðumaður Náttúrustofu Austurlands.