

12.02.2007 / AS,GS,ÞB. / NAUST.

VATNAJÖKULSPJÓÐGARÐUR, FRUMVARP ATHUGASEMDIR

Umhverfisstofnun hefur lagt fram frumvarp til laga um stofnun og rekstur svokallaðs Vatnajökulspjóðgarðs. Hér fylgja nokkrar athugasemdir við það frumvarp.

1. Heildarumsögn.

Stjórn NAUST fagnar framkomnu frumvarpi um Vatnajökulspjóðgarð og telur það geta orðið til mikils góðs hvað varðar náttúruvernd í landinu. Frumvarpið er gert til góðra mála og í mörgum greinum mjög vandlega unnið og skynsamlega fram sett. Athugasemdum okkar er fyrst og fremst ætlað að gera gott betra. Sérstaklega þarf að taka til endurskoðunar nokkur grundvallaratriði (einkum í I. kafla) og einnig ýmis atriði um framkvæmd laganna. Með lagfæringum í samræmi við þessar athugasemdir teljum við þetta frumvarp stórt spor í rétta átt.

Stjórn NAUST telur á mælisvert hversu fresturinn sem gefinn er til athugasemda við frumvarpið er stuttur, en þakkar ljúfleg viðbrögð skrifstofu nefndasviðs Alþingis við umleitunum um lengri frest.

2. Almennar athugasemdir við efni frv.:

- 1) Gert er ráð fyrir að *undanskilja með lögum þessum þjóðgarð þennan ákvæðum náttúruverndarlaga 44/1999 um umsýslu þá, sem Umhverfisstofnun (UST) er ætlað að hafa með þjóðgörðum.* Það gildir bæði um stjórn þjóðgarðsins og rekstur, en einnig um atriði eins og efnistöku (heimilun og eftirlit). NAUST gerir ekki athugasemd við það, en telur að æskilegt gæti verið að **setja sérstök lög um þjóðgarða**, sem miðuðu við að skipan stjórnunar og reksturs þjóðgarða yrði samræmd, þótt þeir yrðu að öðru leyti sjálfstæðar einingar. Einnig mættu þessi lög kveða á um sameiginlegan vettvang þjóðgarða, mögulega yfirstjórn og samvinnu og samskipti við UST og aðrar stofnanir.
- 2) *Markmið þjóðgarðsins koma fyrst fram í 2. gr. frv. (ættu að vera í 1. gr.) og þá í formi sagnorða, þ.e. aðgerða.* í I. kafla frv. og þarf að endursemja og endurreiða honum öllum. Full þörf er á að **taka sérstaklega saman almenn markmið með þjóðgörðum**, (og setja fram í sérstökum lögum, sbr. athugasemd 1) sem leiðbeiningu fyrir stjórnvöld og landslýð, en meginmarkmið þjóðgarða hljóta að vera sameiginleg þeim öllum. Áherslumunur getur verið á verndun og kynningu náttúruminja og menningarminja, svo og í takmörkun aðgangs, en ekki þannig að leiði til mismunandi markmiða.
- 3) *Stjórnsýsla þjóðgarðsins er samflækt og sveitarstjórnnum raunar ætlað úrslitavald.* Reynslan sýnir því miður, að þeim hættir alltof oft til að láta stjórnast af skammtímasjónarmiðum og hag sveitarsjóða. Þjóð-garðar eru hins vegar stofnaðir vegna **hagsmuna** sem varða **landið allt, ef ekki alla**

jarðarbúa. Það getur því ekki talist viðunandi að leggja meirihlutavald í málefnum þjóðgarðsins í hendur aðila sem ekki hefur verið tamt að setja sjálfbærni og langtímahagsmuni í forgang og virðast að auki oft hafa takmarkaðan skilning og áhuga á gildi náttúruverndar. Gert er ráð fyrir (fjórum) svæðisráðum í þjóðgarðinum með fimm manna stjórn, þar sem fulltrúar sveitarstjórna skipi þrjá menn, þ.e. meirihluta, afl atkvæða ráði og ráðið kjósi sér sjálft formann. Ráð þetta á að vísu að vera fyrst og fremst ráðgefandi, en hvert þeirra tilnefni einnig einn fulltrúa í sjö manna stjórn þjóðgarðsins, það er að segja, meirihluta hennar samanlagt. Þessi stjórn er ákvarðandi stjórn. Lagt er til að umhverfissamtök tilnefni einn fulltrúa í svæðisráð og staðbundin ferðamálasamtök annan, en að öðru leyti er aðilum sem starfa á breiðum grunni ekki ætlaður aðgangur að starfi svæðisráðanna. Hér þarf að breyta frumvarpinu og búa svo um hnúta að sveitarfélög tilnefni tvo fulltrúa í svæðisráð, þ.e. minnihluta, en einn verði tilnefndur af stjórnvöldum (umhverfissráðherra). Með því verður líklegra að hagsmuna landsins alls sé gætt í svæðisráðunum.

Hér er nefnilega um þjóð-garða en ekki héraðs-garða að ræða. Eftir sem áður væru sveitarfélögin með það öfluga aðild að svæðisráðum, og þar með að stjórn þjóðgarðsins um leið, að eðlilegra og réttmætra hagsmuna þeirra ætti að vera gætt.

- 4) *Mörk þjóðgarðsins eru ekki ákveðin í frumvarpi þessu.* Ætlunin er að afmarka hann í reglugerð, sem ráðherra eigi að setja. Stjórn NAUST spyr hvort löglegt sé að fella framkvæmdavaldinu (ráðherra) að afmarka eftir á gildissvið laga, sem Alþingi setur og framselja þannig löggjafarhlutverk Alþingis til framkvæmdavaldsins. **Þjóðgarðurinn er svæði, þar sem ákvæði frv. eiga að gilda og því nauðsyn að afmarka það svæði í lögnum sjálfum.** Stjórnin lýsir efasemdum um að slíkt framsal valds geti verið löglegt, nema þá innan skýrs ramma, sem Alþingi hefur áður sett. Slíkur rammi finnst ekki í frv. þessu. Óleyst mál í sambandi við eignarhald á landi eru nefnd í athugasemdum sem ástæða þess að ekki sé kveðið á um mörk þjóðgarðsins í lögnum. Í frv. er fjallað um samninga við landeigendur og hvernig þeir skuli fram fara og ekki ætti að vera vandamál að fella eignarlönd ríkisins og þjóðlendur undir þjóðgarðinn, eftir því sem við á. Þannig kveður frv. á um hvernig einstök vandamál skuli leyst. Gera má fyrirvara um þær lausnir mála í frv. (svipaða fyrirvara má finna um önnur atriði í frv.) og þannig **draga þau mörk þjóðgarðsins, sem stefnt skal að í frv. sjálfu, með þessum fyrirvörum.** Stjórn NAUST telur æskilegt að það sé gert og með því móti lægju fyrir ákvæði um gildissvið laganna í frv. Ráðherra væri síðan heimilað að semja um innlimun landa í þjóðgarðinn, allt að þeim mörkum.

3. Gagngerar breytingar á I. kafla.

Upphafskafla frv. þarf að endurraða og umsemja að töluverðum hluta. Færa þarf ákvæði úr 2. og 3. gr. frv. yfir í sérstaka grein, 4. gr., sem tekur til friðlýsingar og verndarstigs. Þar með yrði röð greina (tölusetning greina aftar í frv. myndi þá breytast í samræmi við þetta) þessi:

1. Markmið.
2. Gildissvið, þar með talin mörk þjóðgarðssvæðis.

3. Eignarhald.
4. Friðlýsing og verndarstig.

Um 1. gr. (Markmið): *Lög eru alltaf samin til einhverra tiltekinna hluta. Því hafa þau alltaf eitthvert markmið, sem þeim er ætlað að ná eða a.m.k. að stefna að. Þetta markmið er samkvæmt orðsins hljóðan einhver tiltekin staða eða tiltekið ástand, sem stefnt er að að ná og er því þess vegna ávallt lýst með nafnorði.* Ekki er t.d. hægt að kalla það markmið að stuðla að einhverju (það getur hins vegar verið tilgangurinn með lögunum), heldur er markmiðið sú staða, sem stefnt er að með því að stuðla að þessu einhverju, hvort og hvenær sem það næst. Markmiðið er því forsenda aðgerða þeirra og skipanar, sem lögin gera ráð fyrir, til þess að hið setta markmið náist. **Markmiðssetning er því rökfræðilega ávallt fyrsta grein hverra laga.** Laga þarf texta frv. til samræmis við þetta viðmið.

Um 2. gr. (Gildissvið): *Sérhver lög gilda um eða fyrir tiltekin atriði, tilteknar persónur og tiltekin svæði, eftir því sem við á.* Fyrirliggjandi frv. á að gilda um atriði eins og friðlýsingu svæða, náttúru- og þjónustuvernd, aðgang almennings, upplýsingu og fræðslu á því svæði, sem þjóðgarðurinn nær til. **Þjóðgarðssvæðið sjálft er landfræðilega afmarkandi fyrir gildissvið laganna og þarf því að gera grein fyrir mörkum þess í þessari grein, með þeim fyrirvörum, sem gera þarf vegna eignarhalds.** Lög gilda ávallt um einhverjar athafnir eða aðgerðir manna, því að ekki er hægt að setja lög um náttúruna. Frv. þessu er þó ekki ætlað að gilda um allar athafnir manna innan þjóðgarðsins, heldur **einungis um tilteknar aðgerðir vegna markmiða laganna og þá skipan, manna á milli, sem ætluð er til að koma þeim á viðeigandi hátt í framkvæmd.** Þessi atriði þarf því að skilgreina hér.

Um 3. gr. (Eignarhald): *Tiltekinn umráðaréttur fylgir eignarhaldi á landi og er því stjórnvöldum ekki frjálst að ráðstafa landi í einkaeign að vild sinni, t.d. að leggja það til þjóðgarðs.* Stjórnvöld geta tekið lönd eignarnámi, ef nógu miklir almannahagsmunir liggja við. Markmið með stofnun þjóðgarða eru þess eðlis, að tæplega er þörf á eignarnámi stórra svæða þeirra vegna. Önnur lög um náttúruvernd tryggja viss markmið þjóðgarða og þarf því að öðru jöfnu ekki að grípa til slíkra aðgerða til að ná umræddum markmiðum. Þess í stað er **gert ráð fyrir að leita samninga við landeigendur um innlimun landa í þeirra eigu í þjóðgarðinn.** Sú innlimun getur verið skilyrt, þannig að landeiganda séu tryggðar vissar landsnytjar, visst verndarstig gildi á þeim löndum o.s.frv. Fyrirvara þarf að gera í lögunum um niðurstöðu svona samninga og mikilvægt að ekki verði í þeim gefinn afsláttur af grundvallarmarkmiðum laganna m.t.t. náttúruverndar. Óvissa um eignarrétt, þar á meðal um þjóðlendur, getur valdið óvissu um það, hvort lönd tilheyri þjóðgarðinum eða ekki. Eins og þessum málum er háttað í dag, þarf því að gera viðeigandi fyrirvara um þetta í lögunum. Reyndar geta kröfuhafar til slíkra landa, þar með talin stjórnvöld, í sjálfu sér gert samkomulag sín á milli, að tiltekin lönd skuli með þessum eða hinum skilyrðum lögð til þjóðgarða, óháð því hver teljist réttur eigandi og umráðamaður að lokum og æskilegt væri að slíkt samkomulag væri gert um öll þrætulönd sem fyrst. *Þessi grein myndi í raun uppfylla og útskýra þá fyrirvara, sem gera þyrfti um mörk þjóðgarðsins, þ.e. hvaða gildissvið lög um hann hefðu.*

Um 4. gr. (Friðlýsing og verndarstig): *Friðlýsing þjóðgarðsins er aðgerð til að koma á þeirri vernd, sem að er stefnt, en henni er lýst með ákvörðun mismunandi verndarstiga á tilteknum svæðum.* Form friðlýsingar og verndarstigs er að öðru jöfnu

samningsatriði á löndum í einkaeign, sem innlimuð eru í þjóðgarðinn (sjá 3. gr.), en getur verið framkvæmdarákvörðun af hálfu ríkisins á þeim löndum, sem undir það heyra (ríkisjarðir, þjóðlendur o.fl.). **Slíkar ákvarðanir verður þó að taka og tilkynna með lögformlegum hætti, þar eð þær geta varðað rétt almennings á þeim löndum, sem um ræðir.** Með friðlýsingum og flokkun svæða í verndarstig er í raun búið að skapa þann ramma, sem stjórn og rekstur þjóðgarðsins skal vera innan og þann rétt, sem almenningur hefur til aðgangs að svæðum þjóðgarðsins. Vegna ofurstærðar Vatnajökuls sjálfs og sérstöðu í samanburði við annað land innan þjóðgarðsins þarf að gæta varúðar við túlkun á svonefndri 75% reglu í alþjóðlegum reglum um flokkun í verndarstig og jafnvel undanskilja jökulinn með öllu við beitingu þessarar reglu. (Regla þessi leyfir að flokka þjóðgarða í heild í tiltekið verndarstig ef 75% lands innan þeirra fellur undir það. Með þessu móti mætti flokka allan þjóðgarðinn í verndarstig II (mjög mikil friðun), þótt farið væri með allt land innan þjóðgarðsins, en utan jökulsins, eins og það væri í verndarflokki VI (nær engin friðun)).

Litið til þessarar útskýringa gæti texti þessa upphafskafla verið svipaður því sem hér fylgir á eftir:

1. gr. Markmið:

Markmiðið með stofnun Vatnajökulþjóðgarðs er *a)* verndun landslags, lífríkis, jarðminja, annars náttúrufars, menningarminja og sögu- og sagnaminja á svæði þjóðgarðsins; *b)* hóflegur og sjálfbær aðgangur almennings að svæðum þjóðgarðsins, eftir því sem við á á hverjum stað og *c)* kynning, upplýsing og fræðsla um náttúrufar, sögu og mannlíf á svæðinu.

2. gr. Gildissvið:

Lög þessi gilda um friðlýsingu, stjórnun og rekstur Vatnajökulþjóðgarðs og verndun landslags, náttúrufars og menningarminja innan marka þjóðgarðsins (skilgreind í viðauka), með fyrirvara um niðurstöður samninga við eigendur einkaeignarlanda innan svæðisins og úrskurði þjóðlendumála á svæðinu.

3. gr. Eignarhald:

Landsvæði í Vatnajökulþjóðgarði geta verið í eigu íslenska ríkisins, eða í eigu annarra aðila, enda liggi fyrir samþykki viðkomandi eigenda lands, að það verði hluti Vatnajökulþjóðgarðs og friðlýst með tilteknum hætti. Gerður skal samningur milli umhverfisráðherra og landeiganda um slíka friðlýsingu, þar sem meðal annars komi fram, hvaða landnýting önnur er heimil á því landi.

4. gr. Friðlýsing:

Umhverfisráðherra skal (fyrir tiltekinn tíma) friðlýsa Vatnajökul og önnur þau svæði umhverfis hann sem skilgreind eru í viðauka (sbr. 2. gr.).

Umhverfisráðherra setur reglugerð um Vatnajökulþjóðgarð, stjórn hans og rekstur, verndarstig mismunandi svæða og um aðgengi almennings að þjóðgarðinum og önnur atriði, sem hann varða, samkvæmt lögum þessum.

Friðlýsing Vatnajökulshjóðgarðs tekur gildi við setningu framangreindrar reglugerðar.

Verndarstig einstakra svæða eða landslagsheilda innan Vatnajökulshjóðgarðs skal taka mið af markmiðum þjóðgarðsins og annarri landnýtingu á viðkomandi svæði í samræmi við alþjóðlegar viðmiðanir um þjóðgarða og friðlýst svæði.

Afdrif einstakra greina og málsgreina í texta frv. yrðu í grófum dráttum, sem hér segir:

1. gr.
1. mgr. (Friðlýsing, reglugerð): Flyst í 4.gr.
2. mgr. (Eignarhald): Flyst í 3. gr.
3. mgr. (Gildissvið): Flyst í 2. gr. og umorðast.
2. gr.
1. mgr. (Markmið): Flyst í 1. gr. og umorðast.
2. mgr. (Verndarstig): Flyst í 4. gr.
3. gr.
1. mgr. (Friðlýsing einkalands): Umorðast.
2. mgr. (Fundir með landeigendum): Flyst í 8. gr. (sem gæti orðið 9. gr.) og verður þar 5. töluliður.

Markmið og gildissvið eru stundum tekin saman í eina grein, þó í þessari röð og væri líklega betra að gera það hér líka. Greinar í upphafskaflanum yrðu þá þrjár og númer síðari greina þyrftu ekki að raskast:

1. gr. Markmið og gildissvið.
2. gr. Eignarhald (og friðlýsing).
3. gr. Friðlýsing og verndarsvið.

Íhuga þarf, hvort efni 2. gr. eða 3. gr. skv. þessu ætti að koma á undan í textanum.

4. Athugasemdir við aðrar einstakar greinar.

Um stjórn Vatnajökulshjóðgarðs er fjallað í II. kafla, sem er 4. – 11. gr.

Rökrétt væri að 5. gr. (*Ákvarðanataka...*) og 6. gr. (*Hlutverk...*), skiptu um sæti því að eðlilegt sýnist að ákvæði um hlutverk stjórnaraðila þjóðgarðsins komi á undan ákvæðum um töku ákvarðana er varða þær aðgerðir, sem byggja á hlutverkunum.

Sú breytingartillaga er lögð fram við 7. gr., um skipan í svæðisráð, að **sveitarfélög tilnefni tvo fulltrúa og ráðherra einn fulltrúa**, í stað þess að sveitarfélögin tilnefni þrjá fulltrúa. Þessi tillaga kemur fram í almennum athugasemdum (aths. 3), hér að framan og er þar rökstudd. Í athugasemdum með frv. kemur m.a. fram að hentugt geti verið að sveitarfélögin eigi þrjá fulltrúa á hverju svæði, þar sem á sumum þeirra muni þrjú sveitarfélög eiga aðild og geti þá hvert þeirra tilnefnt einn og eigin fulltrúa. Þetta er hugsunarvilla, því að hvert rekstrarsvæði hlýtur að vera grunneining, fremur en sveitarfélögin. Það ætti auk þess að vera af hinu góða að sveitarfélögin verði að koma sér fyrir fram saman um sameiginlega stefnu og sameiginlega fulltrúa fyrir hvert rekstrarsvæði.

Einnig er lagt til að ákvæði um fundi svæðisráða og stjórnar með landeigendum, sem er 2. mgr., 3. gr. í frv., verði 5. töluliður í 8. gr., sbr. aths. við I. kafla.

Verði samsetningu svæðisráða ekki breytt, skv. tillögu okkar hér að ofan, leggjum við til að 9. gr. frv. um ráðningu þjóðgarðsvarða verði breytt á þá lund að þjóðgarðsverðir skuli ráðnir “...að fenginni tillögu svæðisráðs...” en ekki “...samkvæmt tillögu svæðisráðs...” Með þeirri breytingu væru hendur stjórnar ekki lengur bundnar og hægt að hafa áhrif á þá niðurstöðu að svæðisráðin ein (sem hugsanlega létu stjórnast af of þröngum hagsmunum), réðu þjóðgarðsvörð. Einnig þarf að hafa í huga þá grundvallarforsendu, að Vatnajökulspjóðgarður er þjóð-garður og ein eining sem slíkur, en ekki samsafn rekstrarsvæða.

Um verndaráætlun Vatnajökulspjóðgarðs er fjallað í III. kafla, sem er 12. – 13. gr. Ekki eru gerðar hér athugasemdir við þann kafla.

Um almennar meginreglur er fjallað í IV. kafla, sem er 14. – 15. gr.

Gerð er athugasemd við hluta síðustu málsgreinar 14. gr. sem fjallar um mannvirkjagerð til varnar gegn “... náttúruhamförum, ágangi vatns og sjávar, jarðvegseyðingar eða annarrar röskunar af völdum manna eða náttúru”. Framgangur svonefndra “eyðingaraflla” í náttúrunni er, í flestum tilfellum, hluti af eðlilegri framvindu og þróun landslags og lífríkis. Það er því tillaga okkar að síðasta mgr. 14. gr. hljóði svo:

Heimilar eru framkvæmdir sem miða að því að verja lífríki, jarðmyndanir og landsvæði fyrir ágangi manna, búfjár, erlendra plantna eða annarri röskun af manna völdum. Framkvæmdir til varnar náttúruhamförum, ágangi vatns og sjávar, jarðvegseyðingu af náttúrlegum orsökum, eða annarri röskun af völdum náttúrunnar innan þjóðgarðs, eru ekki heimilar, nema ráð sé fyrir þeim gert í verndaráætlun eða til komi leyfi ráðherra.

Gerð er athugasemd við 15. gr. um umferð í þjóðveginum. Stjórn NAUST telur að lögin megi kveða skýrar á um hvernig umferð vélknúinna ökutækja skuli háttáð innan þjóðgarðsins, í stað þess að vísa þeim ákvörðunum öllum til reglugerðar.

Um þjónustu í Vatnajökulspjóðgarði er fjallað í V. kafla, sem er 16. – 17. gr. Ekki eru gerðar hér athugasemdir við þann kafla.

Um eftirlit í Vatnajökulspjóðgarði er fjallað í VI. (ekki VII.) kafla, sem er 18. – 19. gr. Ekki eru gerðar hér athugasemdir við þann kafla.

Um ýmis ákvæði er fjallað í VII. (ekki VIII.) kafla, sem er 20. - 24. gr.

Gerð er athugasemd við 2. mgr. 20. gr. er varðar kynningu á drögum að reglugerð um Vatnajökulspjóðgarð.

Lagt er til að þau verði líka “... kynnt (til athugasemdagerðar) fyrir umhverfissamtökum á fjórðungs- og landsvísu, eins og þau eru skilgreind í frv.”

Gerð er athugasemd við 22. gr. er fjallar um refsíabyrgð og dagsektir. Stjórn NAUST telur eðlilegt að sektir sem innheimtar verða vegna brota gegn lögum þessum renni beint til þjóðgarðsins.

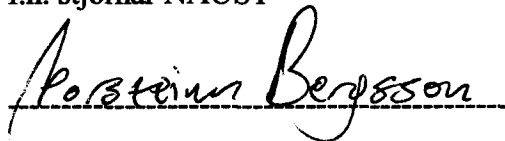
5. Um hugsanlegan viðauka sem skilgreindi mörk Vatnajökulspjóðgarðs.

Fram hefur komið (í Almennri aths. 4) að stjórn NAUST telur ekki viðunandi að lög um Vatnajökulspjóðgarð kveði ekki á um mörk hans og telur brýna nauðsyn að tilgreina þau í lögnum (með viðauka) og er það síðan háð samningum við landeigendur og úrskurði í þjóðlendumálum, hversu nærri þeim verður komist. Stjórnin ætlar þó ekki að gera tillögu að mörkum þjóðgarðsins hér og nú, enda munu þau að töluverðu leyti liggja utan starfssvæðis samtakanna. Hún áskilur sér þó rétt til að gera athugasemdir við mörkin, er þau liggja fyrir, hvort sem þau verða skilgreind skv. því sem frv. kveður á um, skv. óskum NAUST eða með öðrum hætti. Mikilvægt er að vanda til þess verks og býður stjórn NAUST fram aðstoð sína til þess að það megi takast sem best.

Áriðandi er að framkvæmdavaldið gæti þess, er það fer með sýslu sína í málum þjóðgarðsins, eftir gildistöku laga um Vatnajökulspjóðgarð, að sú vinna rúmist innan ramma, sem Alþingi hefur sett. Víkka mætti síðar út mörk þjóðgarðsins með nýjum lögum þar um, ef reynslan af framkvæmd þessara verður góð.

Virðingarfyllst,

f.h. stjórnar NAUST



Þorsteinn Bergsson, Unaósi