

Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis  
Nefndasviði Alþingis  
150 Reykjavík

Reykjavík 18.05.16

**EFNI: Athugasemdir við frumvarp til laga um breytingar á lögum nr. 60/2007 um Vatnajökulsþjóðgarð, mál 673 – þingskjal 1101.**

Vísað er í tölvupóst frá nefndasviði Alþingis, dags 4. maí sl., þar sem óskað er eftir umsögn Landverndar um ofangreint frumvarp. Frumvarpið er tilkomið vegna bráðabirgðaákvæðis í lögum um Vatnajökulsþjóðgarð nr. 60/2007 sem kveður á um að stjórnfyrirkomulag garðsins skuli endurskoða fyrir 1. janúar 2013.

Landvernd þakkar tækifæri til að gera athugasemdir við þetta lagafrumvarp. Mörg atriði eru til bóta að mati samtakanna, t.d. hvað varðar umgjörð fyrir starfsemi og leyfisveitingar í þjóðgarðinum. Aftur á móti leggjast samtökin mjög eindregið gegn þeim breytingum sem lagðar eru til varðandi stjórnfyrirkomulag garðsins þar sem þær horfa allar í átt frá valddreifingu til miðstýringar þar sem valdamikill, ráðherraskipaður framkvæmdastjóri er í aðalhlutverki.

Athugasemdir Landverndar fara hér á eftir:

## **1. Breytingar á stjórnfyrirkomulagi**

Hér er um tillögu að grundvallarbreytingu að ræða frekar en skýringu eða skerpingu valdmarka einstakra aðila innan stjórnkerfisins, eins og kallað var eftir í niðurstöðum starfshóps<sup>1</sup> sem skipaður var til að yfirfara stjórnfyrirkomulag Vatnajökulsþjóðgarðs. Í athugasemdum við frumvarpið segir á bls. 7, í kafla II um tilefni og nauðsyn lagasetningar, segir [leturbreytingar eru Landverndar]:

*„Í niðurstöðum starfshópsins kemur fram að valddreift stjórnfyrirkomulaga Vatnajökulsþjóðgarðs hafi í meginatriðum reynst vel, samstarf hafi verið náð á milli ríkis og sveitarfélaga og hagsmunaaðilar hafi haft mikla aðkomu að ákvörðunum sem teknar hafa verið. Starfshópurinn komst að þeirri niðurstöðu að róttækra breytinga væri ekki þörf á stjórnfyrirkomulagi þjóðgarðsins en taldi hins vegar nauðsynlegt að skýra betur nokkra þætti þess, þá sérstaklega hvað varðar verkaskiptingu, valdmörk og ábyrgð einstakra aðila innan stjórnkerfisins.*

---

<sup>1</sup> Jón Geir Pétursson, Gunnþórunn Ingólfssdóttir og Daði Már Kristófersson 2013. Endurskoðun á stjórnfyrirkomulagi Vatnajökulsþjóðgarðs – greinargerð starfshóps, Umhverfisráðuneytið.

Landvernd telur grundvallaratriði að Vatnajökulsþjóðgarður lúti valddreifðri stjórnun með ríkri aðkomu heimamanna, náttúruverndar- og útivistarsamtaka og leggst því gegn breytingum sem ganga í berhöggi við slíka valddreifingu. Í ljósi vilja stjórnvalda til viðtækra sameininga stofnana á sviði náttúruverndar og landvörslu, sbr. *Vegvísir í ferðamálum*, þess að núverandi framkvæmdastjóri Vatnajökulsþjóðgarðs á einungis tvö ár eftir í eftirlaun og að góð sátt hefur að mestu ríkt um stjórnunarfyrikomulag þjóðgarðsins, þá er rétt að mati Landverndar að leggja þann þátt frumvarpsins til hliðar er lýtur að breytingum á stjórnunarfyrikomulagi. Skal þetta rökstutt nánar hér að neðan.

Landvernd, ásamt fleiri náttúruverndarsamtökum, samtökum útivistarfólks og Samtökum ferðapjónustunnar, leggur mikla áherslu á stofnun þjóðgarðs á miðhálandi Íslands. Til að sátt náist meðal þorra Íslendinga um þjóðgarð sem spannar 40% landsins er valddreifð stjórn grundvallaratriði og raunar skilyrði og má í því sambandi líta til stjórnfyrikomulags Vatnajökulsþjóðgarðs.

Tilhneigingin í samanburðarlöndum okkar varðandi stjórnun þjóðgarða hefur verið í átt frá miðstýringu hins opinbera, þ.e. forstjóraveldi, til valddreifingar með heimamönnum. Þetta kemur m.a. fram í skýrslu ofangreinds starfshóps<sup>2</sup>. Þar segir á bls 5: *“Með lögunum um Vatnajökulsþjóðgarð frá 2007 var farið inn á nýjar brautir með aðkomu hagsmunaaðila heimamanna og valddreifingu í ákvarðanatöku um stjórn nýtingar og verndunar. Má segja að það hafi verið í anda þeirrar alþjóðlegu þróunar valddreifingar við stjórn þjóðgarða sem staðið hefur yfir víða.”* Sagt er frá því að Norðmenn hafi fært ábyrgð á rekstri sinna þjóðgarða í hendur sveitarfélaga m.a. með löggjöf frá árinu 2010, að í Svíþjóð sé rekstur þjóðgarða á ábyrgð lénstjórna og í Danmörku séu þjóðgarðar skv. lögum frá 2008 með valddreifðu stjórnfyrikomulagi.

Landvernd hefur bent á að stjórnsýsla náttúruverndar á Íslandi hefur almennt verið afar veik og sundruð eins og best sést á því að fjórar stjórnsýslueiningar sem heyra undir tvö ráðuneyti fara með umsjá og stjórnun þjóðgarða, annarra friðlýstra svæða og þjóðlendna á landinu. Baráttumál Landverndar og eitt forgangsverkefna *Vegvísir í ferðapjónustu* er að sameina þessa umsjá í einni stofnun. Raunar hafa samtökin bent á mun viðtækari sameiningu þar sem umsjá þjóðskóga, friðaðra landgræðslusvæða og helstu þjóðjarða (ríkisjarða) yrði líka falin þessari nýju stofnun. Samfara þessari sameiningu þarf að koma á stjórnfyrikomulagi verndarsvæða sem tryggir raunverulega aðkomu og áhrif heimamanna – annars verður alltaf óþörf togstreita milli ríkis (Reykjavíkur) og landsbyggðar um þessi svæði. Þetta hefur í grundvallaratriðum gengið vel í Vatnajökulsþjóðgarði, sbr. niðurstöður starfshópsins margnefnda:

*“Eftir þessa ítarlegu yfirferð á stjórnfyrikomulagi þjóðgarðsins og viðtækt samráð og gagnaöflun, er það skoðun starfshópsins að valddreift stjórnfyrikomulag Vatnajökulsþjóðgarðs hafi í grundvallaratriðum reynst vel. Þetta verkefni hefur frá upphafi verið unnið í nánú samstarfi ríkis og sveitarfélaga, með mikilli*

---

<sup>2</sup> Jón Geir Pétursson, Gunnþórunn Ingólfssdóttir og Daði Már Kristófersson 2013. Endurskoðun á stjórnfyrikomulagi Vatnajökulsþjóðgarðs – greinargerð starfshóps, Umhverfissráðuneytið.

aðkomu hagsmunaðila. Starfshópurinn sér því ekki ástæður til róttækra breytinga á því. Í því samhengi vill starfshópurinn nefna sérstaklega eftirfarandi:

- Aðkoma heimamanna og hagsmunaðila að stjórn þjóðgarðsins hefur auðveldað ákvarðanatöku í ýmsum erfiðum málum og skilað sátt í veigamestu atriðum.
- Áhyggjur af flækjustigi vegna stjórnfyrirkomulagsins hafa ekki reynst á rökum reistar.
- Ákvarðanir eru yfirleitt teknar í sátt innan stjórnar og svæðisráða.
- Óánægja virðist snúast meira um eldri mál, að ýmsum samskiptum og einstökum ákvörðunum, frekar en gagnvart stjórnkerfinu sjálfu.
- Þó að mikið vald sé fært til sveitarstjórna og hagsmunaðila hefur ekki komið fram annað, en að með það vald hafi verið farið í samræmi við heildarhagsmuni þjóðgarðsins.

Engin ástæða er til að umbylta valddreifðu stjórnfyrirkomulagi sem í grundvallaratriðum hefur gengið vel og óásættanlegt að breyta því svo mjög í átt að miðstýringu sem frumvarpið gerir ráð fyrir og sagan sýnir að ekki henti vel við stjórnun þjóðgarða og annarra verndarsvæða.

Landvernd leggst því gegn öllum breytingum sem snúa að því að færa vald frá stjórn og þjóðgarðsvörðum til ráðherraskipaðs framkvæmdastjóra.

## 2. Breytingar á markmiðssetningu laganna

Ákveðin einföldun er gerð á uppsetningu á markmiðssetningu laganna, og er ekki gerð sérstök athugasemd við það.

Í núgildandi lögum segir m.a. í markmiðum að: „Auðvelda skal almenningi aðgengi að þjóðgarðinum eftir því sem unnt er án þess að náttúra hans spillist...“. Landvernd telur tvímælalaust að þessi tilvitnun eigi áfram að sjást í markmiðum laganna og leggst eindregið gegn því að þetta verði tekið út. Mikilvægt hlutverk þjóðgarða er að aðgengi sé tryggt án þess að náttúra þeirra spillist svo að sem flestir geti notið og lært um náttúru þeirra og sérstöðu.

Landvernd tekur undir þá viðbót við markmiðssetningu sem felst í 4. tölulið („Leitast við að styrkja byggð og atvinnustarfsemi í nágrenni þjóðgarðsins...“).

## 3. Aðild að stjórn og áheyrnaraðild að fundum stjórnar

Að mati Landverndar eiga hvoru tveggja, náttúruverndarsamtök og útivistarsamtök að eiga fulltrúa í stjórn Vatnajökulsþjóðgarðs og hafa tillögu- og atkvæðisrétt – vera „fullgildir“ stjórnarmenn. Útivist er mikilvægur hluti af upplifun fólks af þjóðgörðum, og útivistarsamtök eru mikilvægir fulltrúar þeirra sem njóta þjóðgarða. Því leggur Landvernd til að útivistarsamtök fái einnig „fullgildan“ fulltrúa í stjórn Vatnajökulsþjóðgarðs. Landvernd er jafnframt hlynnt því að ferðamálasamtök fái áheyrnaraðild að fundum stjórnar.

#### 4. Atvinnustefna

Landvernd styður það að grundvöllur fyrir gerð atvinnustefnu fyrir Vatnajökulspjóðgarð sé fest í lög og að mótaðar séu skýrar leikreglur er varða ástundun atvinnu innan þjóðgarðs og samninga þar um.

Virðingarfyllst,  
f.h. stjórnar Landverndar,

---

Guðmundur Ingi Guðbrandsson,  
framkvæmdastjóri Landverndar.