



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Alþingi
b.t. umhverfis- og samgöngunefndar
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík 30. apríl 2019

1904022SA GB
Málalykill: 00.63

Efni: Umsögn um frv. um Þjóðgarðastofnun og þjóðgarða, 778. mál

Vísað er til tölvupósts frá nefndasviði Alþingis, dags. 12. apríl sl., þar sem óskað er umsagnar um ofangreint frumvarp.

Almennt um frumvarpið

Sambandið átti fulltrúa í starfshópi um gerð þess frumvarps sem hér er til umsagnar. Skilaði sá fulltrúi séráliti um tiltekin atriði sem ekki voru nægilega skýrt útfærð í frumvarpsdrögum. Í umsögn sambandsins um drög að frumvarpi sem birt voru í samráðsgátt á sl. ári var komist að þeirri niðurstöðu að brugðist hefði verið nægilega við nær öllum ábendingum í sérálitinu.

Í umsögn sambandsins voru settar fram frekari ábendingar við frumvarpið þótt heilt á litið væri umsögnin fremur jákvæð í garð frumvarpsins. Fulltrúar sambandsins funduðu jafnframt með umhverfis- og auðlindaráðherra til að ræða efni frumvarpsins. Sá fundur var gagnlegur og er það álit sambandsins að í samráðsferlinu hafi verið brugðist jákvætt við flestum tillögum þess. Eftir standa þó nokkur atriði sem nánari grein er gerð fyrir í þessari umsögn.

Í rýni sambandsins á málið er byggt á umfjöllun í skipulagsmálanefnd sambandsins á sl. ári. Áherslur sambandsins eru einkum þessar:

- 1) að skipulagsvaldið er hjá viðkomandi sveitarfélagi og rýna þarf vel hvort frumvarpið skerðir það vald;
- 2) að hvaða marki leggja þurfi áherslu á beint samráð við viðkomandi sveitarstjórn;
- 3) aðkomu stjórnvalda minjamála að umdæmisráðum;
- 4) aðkoma löggjafans að ákvörðun um afmörkun þjóðgarða og stækkun þeirra og tengsl við almenna stefnumótun og löggjöfum náttúruvernd;
- 5) hvort þörf er á ákvæði um samráðsvettvang um stefnumótun og starfsemi Þjóðgarðastofnunar.

Jafnframt telur sambandið nauðsynlegt að hafa þann almenna fyrirvara við frumvarpið að í samráðsferli komu fram mjög ólíkar skoðanir um frumvarpið af hálfu sveitarfélaga. Þannig er ljóst að einhverjum sveitarstjórnnum hugnast illa að setja á stofn sérstaka Þjóðgarðastofnun. Einnig er ljóst að sveitarstjórnir sjá ekki endilega fyrir sér að umdæmaráð muni reynast heppilegri leið til samráðs um málefni friðlýstra svæða heldur en beint samráð við einstakar sveitarstjórnir.

Um Þjóðgarðastofnun

Áréttuð er fyrri afstaða um að Samband íslenskra sveitarfélaga telur ekki tilefni til að leggjast gegn áformum um að stofnuð verði Þjóðgarðastofnun, sem annist yfirstjórn mála er varða þá þjóðgarða og önnur náttúruverndarsvæði sem undir stofnunina heyra skv. lögum. Stjórnsýsla þjóðgarða og friðlýstra svæða hefur fram til þessa verið lítt samræmd og er ástæða til þess að ætla að ný miðlæg stofnun geti stuðlað að öflugri og skilvirkari framkvæmd á sviði náttúruverndar.

Mikilvægt er þó að hugað verði vandlega að því við umfjöllun um málið á Alþingi að það fyrirkomulag stjórnsýslu sem lagt er til í frumvarpinu verði ekki þyngra í vöfum en tilefni er til. Ljóst er að sveitarstjórnir leggja mikla áherslu á að geta átt bein samskipti við stjórnendur þjóðgarða og friðlýstra svæða á þeirra svæði ásamt því að hafa áhrif á ráðningu æðstu stjórnenda þjóðgarða.

Með því að setja á fót eina miðlega stofnun er ákveðin hættu á að boðleiðir lengist og einnig að langan tíma geti tekið að fá ákvarðanir, jafnvel í frekar einföldum málum sem eðlilegast væri að stjórnendur á vettvangi hefðu fullnaðarákvörðun um. Mögulega væri hægt að finna ásættanlega lausn á slíkum vandamálum með því að framselja í ríkari mæli stjórnunarheimildir til þjóðgarðsvarða og gera ráð fyrir aðkomu stjórna þjóðgarða að ráðningu þjóðgarðsvarða, í stað þess að ákvörðun sé alfarið hjá forstjóra Þjóðgarðastofnunar, sbr. 23. gr.

Af hálfu sambandsins er jafnframt mælt með því að skoðað verði gagnrýnum augum hvort mögulegt sé að fækka þeim sem þurfa að koma að ákvörðunum í einstökum málum. Í því samhengi má m.a. velta því upp hvort raunveruleg þörf sé fyrir Þingvallanefnd, til hliðar við stjórn þjóðgarðsins á Þingvöllum. Sérstaklega virðist vera tilefni til þess að staldra við að nefndinni er veitt neitunarvald við gerð stjórnunar- og verndaráætlun og atvinnustefnu fyrir þjóðgarðinn, ásamt bindandi ákvörðunarvaldi um málefni Þingvalla sem þingstaðar.

Í samráðsferlinu var nefnd sú hugmynd af hálfu sambandsins að skoða fýsileika þess að setja á fót ráðgjafarnefnd sem yrði forstjóra og öðrum stjórnendum til ráðgjafar um langtímastofnumótun um starfsemi stofnunarinnar. Fyrirmynd að slíkri nefnd er t.d. í 3. gr. laga um Menntamálastofnun nr. 91/2015. Vert er að undirstrika að slíkri ráðgjafarnefnd er ekki falið neitt ákvörðunarvald heldur er verkefni hennar miklu fremur að efla tengingu milli stofnunarinnar og helstu haghafa.

Möguleg áhrif á verkefni stjórna þjóðgarða og dreifingu starfa

Í almennum skýringum við frumvarpið kemur fram að í skipulagi Þjóðgarðastofnunar verði lögð áhersla á valddreifingu og aðkomu sveitarfélaga að rekstri og þróun þessara svæða. Byggt verði á því fyrirkomulagi sem gilt hefur í Vatnajökulsþjóðgarði, þar sem ríki og sveitarfélög fara sameiginlega með stjórn þjóðgarðsins. Óhjákvæmilega verði hins vegar einhverjar breytingar á verkefnum stjórna þjóðgarða þar sem þeir verði framvegis hluti af miðlægri ríkisstofnun. Þess verði þó gætt með skýrum lagaramma og markvissri aðkomu stjórna og svæðisráða að stofnumótun, áætlanagerð og annarri ákvarðanatöku að völd þeirra og áhrif haldist að mestu óbreytt.

Í kynningu á frumvarpinu á fyrri stigum kom fram að gert væri ráð fyrir að starfsstöðvar stofnunarinnar yrðu víða um land, í samræmi við eðli verkefna stofnunarinnar. Æskilegt væri að fyrir lægi nánari mynd um slíka þætti í starfsemi áður en frumvarpið verður að lögum. Almennt segir um staðsetningu verkefna í skýringum við frumvarpið á bls. 23:

„Auk þess er eðlilegt að gera ráð fyrir að starfsemi sem nýtist þvert á staðbundna starfsemi sé vistuð miðlægt. Í raun er sú starfsemi fyrst og fremst þjónusta við þjóðgarðana og aðrar staðbundnar rekstrareiningar þar sem ekki er hagkvæmt að byggja hana upp á hverjum stað. Auk fjármála, reksturs og mannauðsmála má skipta stoðþjónustu í tvo flokka í samræmi við stefnu og áherslu: Aðstoð við verkefni er lúta að innviðum og aðgengi að svæðum annars vegar og hins vegar fagleg þjónusta við gerð verndaráætlana. Rétt er að hafa í huga, að ekki er nauðsynlegt að öll stoðþjónusta sé vistuð á einum stað, þar sem hún getur verið staðsett innan staðbundinna rekstrareininga eftir því sem hentar.“

Sambandið telur ástæðu til að leggja sérstaka áherslu á að skoðað verði hvaða þætti stoðþjónustu henti að staðsetja utan hinnar miðlægu stofnunar, þannig að tækifæri verði nýtt til þess að skapa ný störf utan höfuðborgarsvæðisins. Slík dreifing starfa er, ef vel tekst til, líkleg til þess að styrkja minni starfseiningar út um landið. Af hálfu sambandsins er gerð athugasemd við að felldur hefur verið á brott úr 24. gr. frv. eftirfarandi málsliður sem var í frumvarpi sem kynnt var í samráðsgátt, og er mælt til þess að honum verði bætt aftur í frv.:

Starfsfólk miðlægrar stoðþjónustu getur haft aðsetur á aðalskrifstofu stofnunarinnar eða einhverri af starfsstöðvum hennar eftir því sem hentugast þykir hverju sinni.

Áhrif á skipulagshlutverk sveitarfélaga

Í samráðsferli gerði sambandið nokkrar athugasemdir við frumvarpið m.t.t. mögulegra neikvæðra áhrifa á skipulagsvald sveitarfélaga. Horfði sambandið m.a. til ákvæða í frumvarpinu um heimildir ráðherra til að gefa út reglugerð um stækkun þjóðgarða. Vert er að árétta að í 3. mgr. 3. gr. frv. kemur fram að leita þurfi samþykkis viðkomandi sveitarstjórnar fyrir stofnun þjóðgarðs og í skýringum við greinina er tekinn af allur vafi um að ákvæðið taki einnig til ákvarðana um stækkun þjóðgarða. Ljóst er því að ráðherra getur ekki ákveðið einhliða með reglugerð að stækka mörk þjóðgarðs.

Sveitarstjórnir hafa sérstaklega staldrað við ákvæði 28. gr. frv. um réttaráhrif stjórnunar- og verndaráætlana í þjóðgördum, en þar kemur fram að sveitarstjórnir verði bundnar af efni stjórnunar- og verndaráætlunar við gerð skipulagsáætlana fyrir landsvæði innan þjóðgarðs. Ákvæðið er efnislega samhljóða 13. gr. laga um Vatnajökulspjóðgarð.

Hér þarf að hafa í huga að sveitarstjórnir hafa á fyrri stigum átt aðkomu að gerð stjórnunar- og verndaráætlunar, á vettvangi svæðisráða og stjórna þjóðgarða og með beinu samráði skv. 28. gr. frv. Markmið þessara áætlana er að tryggja festu og samræmi í stjórnun þjóðgarða en rétt er jafnframt að minna á að í 27. gr. er ákvæði um að hægt er að breyta stjórnunar- og verndaráætiunum auk þess sem þær ber að

endurskoða eigi sjaldnar en á 10 ára fresti. Af þeirri ástæðu telur sambandið ekki ástæðu til að leggjast gegn orðalagi 28. gr. frv.

Uppkaup á landi og réttindum

Í 9. gr. frv. eru lagðar til fremur rúmar heimildir til Þjóðgarðastofnunar til að kaupa fasteignir, mannvirki og nytjaréttindi sem eru innan þjóðgarðs eða í næsta nágrenni hans. Jafnframt er lagt til í 44. gr. að sambærilegri heimild verði bætt inn í náttúruverndarlög vegna friðlýstra svæða.

Sambandið gerir ekki athugasemd við þessi ákvæði eins og þau hafa verið útfærð í endanlegu frumvarpi. Er það til þess fallið að afmarka þessar heimildir skýrar að bætt hefur verið inn vísun til 8. gr. jarðalaga um að óbein eignarréttindi verði ekki skilin frá bújörðum.

Ábendingar um umdæmisráð

Ákvæði 12. og 14. gr. um umdæmisráð eru nýmæli sem er ætlað að tryggja valddreifingu og auka samtal og samráð um náttúruvernd á landvísu. Sambandið er hlynnt því markmiði að skerpa á samráði við sveitarfélögin um stjórnun annarra friðlýstra svæða en þjóðgarða og telur að umdæmisráð geti m.a. virkað sem vettvangur til að fylgja eftir áherslum í áfangastaðaáætlunum landshluta.

Eðlilega gætir nokkurrar tortryggni af hálfu sveitarfélaga um að með stofnun umdæmisráða muni beint samráð við einstakar sveitarstjórnir minnka um málefni friðlýstra svæða innan þeirra marka. Að einhverju leyti hefur verið brugðist við þeirri gagnrýni með breytingu á 12. gr., sem er ætlað að tryggja að fulltrúi viðkomandi sveitarfélags bætist við umdæmisráð, ef það á ekki fastan fulltrúa í því, þegar fjallað er um málefni friðlýstra svæða innan marka þess. Af hálfu sambandsins er engu að síður lögð áhersla á að umfjöllun í umdæmisráði getur ekki komið í stað beins samráðs við viðkomandi sveitarstjórn þegar um er að ræða stærri ákvarðanir, enda er umdæmisráð eingöngu almennt til ráðgjafar um málefni náttúruverndar á viðkomandi svæði, sbr. 14. gr.

Brugðist hefur verið við ábendingu sambandsins með því að bæta inn ákvæði um varamenn í umdæmisráðum og að gera ráð fyrir aðkomu fulltrúa Minjastofnunar þegar þörf er á, sbr. 2. mgr. 12. gr. Sambandið áréttar hins vegar fyrri ábendingu um að það telur eðlilegast að fulltrúar þeirra aðila sem nefndir eru í 3. tl. 2. mgr. 12. gr. hafi stöðu áheyrnarfulltrúa í umdæmisráðum, líkt og í stjórnnum þjóðgarða. Myndi slík breyting undirstrika að meginhlutverk umdæmisráða er að vera samráðsvettvangur Þjóðgarðastofnunar og sveitarfélaga.

Sköpun atvinnutækifæra

Að áliti sambandsins hefur verið brugðist við ábendingu í séráliti fulltrúa sambandsins í starfshópi um gerð frumvarpsins varðandi mikilvægi þess að horft verði til þeirra atvinnutækifæra sem geta myndast í allri umræðu um friðlýst svæði og þjóðgarða. Minna má á alla þá nýsköpun sem orðið hefur í ferðapjónustu á starfssvæðum þjóðgarða, þar sem sprottið hafa upp fjölmörg fyrirtæki sem skapa heimamönnum störf. Mikilvægt er að lagaumgjörðin stuðli að slíkri þróun og að áhersla á atvinnusköpun endurspeglist í stefnumörkun stjórnvalda og starfsemi Þjóðgarðastofnunar.

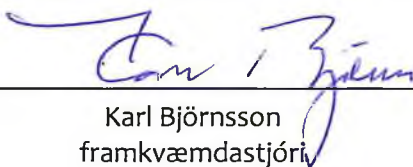
Sambandið lýsir ánægju með það hve ítarlega er fjallað um atvinnumál í frumvarpinu. Um útfærslu þessa markmiðs í frumvarpinu vísast m.a. til 2. mgr. 3. gr., 5. tl. 4. gr., 2. tl. 1. mgr. 20. gr., 3. mgr. 26. gr. og 32. gr. Tilefni er þó til að benda á að í vinnu starfshóps um stofnun þjóðgarðs á miðhálandi Íslands hafa komið upp vangaveltur um að skynsamlegt geti verið að samþætta atvinnustefnu við stjórnunar- og verndaráætlun fyrirhugaðs þjóðgarðs. Sambandið hefur í umsögn tekið undir þá nálgun. Er umhverfis- og samgöngunefnd hvött til þess að skoða hvort tilefni sé til þess að gera breytingar á frumvarpinu þannig að drög að atvinnustefnu fyrir friðlýst svæði verði samþætt verndar- og stjórnunaráætlun. Heiti slíkra áætlana gæti þá orðið stjórnunar-, verndar- og nýtingaráætlanir.

Lokaorð

Vert er að lokum að undirstrika að frumvarpið felur í sér mjög miklar breytingar á stjórnsýslu þjóðgarða og friðlýstra svæða og er ekki endilega knýjandi að málið verði að lögum á yfirstandandi þingi. Ef breið sátt næst á Alþingi um efni frumvarpsins telur sambandið hins vegar ekki tilefni til þess að leggjast gegn samþykkt frumvarpsins, að teknu tilliti til framangreindra athugasemda.

Virðingarfyllt

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA



Karl Björnsson
framkvæmdastjóri