



Umhverfis- og auðlindaráðuneytið
Skuggasundi 1
101 Reykjavík

Sent í tölvupósti á nefndasvid@althingi.is

Reykjavík, 9. maí 2019

Athugasemdir Landverndar frumvarps til laga um Þjóðgarðastofnun og þjóðgarða, 778. mál

Inngangur

Landvernd fagnar frumvarpsdrögum um þjóðgarðastofnun, sem miða að því að einfalda, auka skilvirkni, samræma ásýnd, hafa yfirsýn og nýta samlegð og þar með efla náttúruvernd í landinu. Það er löngu kominn tími til að sameina starfsemi sem heyrir undir náttúruvernd í eina stofnun og skipa þessum málaflokki þann sess sem hann á skilinn í stjórnkerfinu.

Landvernd benti á í umsögn sinni þann 7. september 2018 um fyrstu frumvarpsdrög að ofuráhersla á þjóðgarða í þessu frumvarpi væri röng, nauðsynlegt væri að gera öðrum friðlýstum svæðum hátt undir höfði og rétt væri að endurskrifa frumvarpið og byggja það á grunni náttúruverndarlaga nr. 60/2013. Ekki hefur verið brugðist við þessum ábendingum samtakanna í núverandi frumvarpi. Frumvarpið ber þess skýr merki að vera fyrst og fremst hugsað um stjórnun og rekstur þjóðgarða, enda ber frumvarpið heitið **“Frumvarp til laga um Þjóðgarðastofnun og þjóðgarða”**. Af 44 greinum þess fjalla 37 greinar um þjóðgarða, 16 greinar almennt um stofnunina, en einungis *ein* grein 15. gr. (Stjórn náttúruverndarsvæða) fjallar sérstaklega um náttúruverndarsvæði. Samkvæmt lögum um náttúruvernd 60/2013 eru flokkar friðlýstra svæða eftirfarandi: Náttúruvé, óbyggð víðerni, þjóðgarðar, náttúruvætti, friðlönd, landslagsvernd, verndarsvæði með sjálværri nýtingu náttúruauðlinda, náttúruminjar í hafi, fólkvangar, friðlýsing svæða í verndarflokki verndar- og orkunýtingaráætlunar, friðlýsing heilla vatnakerfa, friðun vistkerfa, vistgerða og tegunda, steindir og steingervingar, sérstök vernd tiltekinna vistkerfa og jarðminja, vernd bakkagróðurs. Út frá þessari upptalningu er mjög furðulegt að þjóðgarðar fái svona mikið vægi í lögum þjóðgarðastofnunar. Þá eiga margar greinanna sem fjalla eingöngu um þjóðgarða svo sannarlega við líka um önnur friðlýst svæði.

Mikið skortir á að í frumvarpinu sé kveðið á um aðkomu fagfólks á sviði náttúrufars og náttúruverndar. Landvernd telur að bæta þurfi úr þessu til þess að tryggja faglegan grundvöll stofnunarinnar og draga úr líkum á því að sérhagsmunir ráði för í stjórnun

hennar. Að sama skapi er aðkoma fagfólks í ráðum og nefndum sem getið er í frumvarpinu ekki tryggð með samsetningu þeirra. Landvernd þykir of langt gengið í þjónkun við nýtingarsjónarmið þegar kemur að skipan í ráð og nefndir. Þá eru áhrif sveitastjórnafólks óþarflega mikil í ráðum og nefndum á kostnað fagþekkingar.

Landvernd telur enn að í frumvarpinu séu margar gloppur sem lúta að friðlýstum svæðum og almennt náttúruvernd og að frumvarpið hafi ekki verið fellt að ákvæðum náttúruverndarlaga nr. 60/2013. **Landvernd leggur því aftur til eins og í umsögn sinni frá 7. september 2018, að frumvarpið verði unnið upp á nýtt á grunni náttúruverndarlaga nr. 60/2013.**

Þá vill Landvernd áréttu athugasemdir sem fram komu í umsögn samtakanna þann 7. september 2018. Vegna nánari umfjöllunar vísast í hana en sérstaklega er vakin athygli á:

- Nafnið Þjóðgarðastofnun er hvorki heppilegt né lýsandi
- Gildissvið nýrrar stofnunar gagnvart UNESCO svæðum og alþjóðasamningum er varða náttúruvernd er óskýrt.
- Aðkoma hinnar nýju stofnunar að stjórnun verndaðra landgræðslusvæða, þjóðskóga, ríkisjarða með hátt verndargildi og þjóðlenda er óskýr.
- Endurskoðun laga um þjóðlendur er löngu tímabær og mætti gera samfara þessum lögum.
- Umfjöllun um aðkoma hinnar nýju stofnunar að vöktun og náttúrufarsrannsóknum skortir.

Sértækar athugasemdir um einstakar greinar frumvarpsins

2. gr Orðskýringar 2mgr. Náttúruverndarsvæði.

Hér vantar umfjöllun um sérstaka vernd tiltekinna vistkerfa og jarðminja skv. 61 gr. laga 60/2013. Landvernd leggur því til að bætt verði við lið 2. c.

“...svosem eins og vernd vistkerfa og jarðminja skv. 61. gr. laga 60/2013”

II KAFLI. Þjóðgarðar.

Landvernd áréttar að sérstakur kafli sé um þjóðgarða í frumvarpinu en ekki um önnur náttúruverndarsvæði. Landvernd leggur því til að ef ekki á að endurskrifa frumvarpið byggt á náttúruverndarlögum, þá verði bætt við það kafla III. Önnur náttúruverndarsvæði.

3. gr. Friðlýsing þjóðgarðs og 4. gr. Markmið með stofnun þjóðgarðs

Í 47 gr. laga um náttúruvernd 60/2013 er fjallað um þjóðgarða og friðlýsingu þeirra. Landvernd telur þessar greinar óþarfar og að frekar ætti að vísa í lög um náttúruvernd.

5.-7. gr. 5. gr. Þjóðgarðurinn á Þingvöllum, 6. gr. Vatnajökulsþjóðgarður og 7. gr. Þjóðgarðurinn Snæfellsjökull

Landvernd áréttar fyrri athugasemdir sínar að allsérstakt sé að tilgreina alla þjóðgarða landsins undir greinum frumvarpsins, auk þess sem þeir eru nefndir undir öðrum greinum. Þetta þýðir að breyta þarf lögum stofnunarinnar í hvert sinn sem nýr þjóðgarður er stofnaður á Íslandi

12. gr. Umdæmisráð og 14. gr. Hlutverk umdæmisráðs.

Landvernd telur að samsetning umdæmaráða endurspegli ekki þá fagþekkingu sem nauðsynleg er til setu í svo valdamiklu ráði. Þó friðlýsingar og náttúruvernd hafi klárlega efnahagslegan ávinning í för með sér, bæði til langs og skamms tíma er tilgangur friðlýsinga og verndar fyrst og fremst náttúruvernd. Áherslur í samsetningu ráðsins eru alls ekki á náttúruvernd heldur mun frekar á nýtingu. 5 fulltrúar sveitarfélaga eru auk þess háðir þeirri skammtímahugsun sem kjörtímabil sveitastjórna bjóða upp á en ekki af hagsmunum náttúrunnar. Hins vegar er enginn skipaður fulltrúi með faglega þekkingu á náttúrufari eða náttúruvernd í umdæmisráðinu og telur Landvernd þetta varhugaverða þróun að fulltrúar sveitarfélaga skuli hafa svona mikið vægi í tengslum við náttúruverndarsvæði og friðlýsingar. Þá vekur athygli að í greinagerð með frumvarpinu segir um 12. gr. að kostur sé á að fjölga enn fulltrúum sveitastjórna:

“Þar sem sveitarfélög tilnefna sameiginlega fimm fulltrúa í hvert umdæmisráð getur komið upp sú staða að sveitarfélag á viðkomandi svæði eigi ekki fastan fulltrúa þar inni. Því er gert ráð fyrir að tryggt verði að ef umfjöllun er í umdæmisráði um náttúruverndarsvæði sem er staðsett innan sveitarfélags sem á ekki fastan fulltrúa í ráðinu verði fulltrúi þess sveitarfélags kallaður til og fjölga þá fulltrúum sveitarfélaga sem því nemur. Það sama gildir ef um er að ræða fleiri sveitarfélög en mörg dæmi eru um að friðlýst svæði nái yfir lögsögu fleiri sveitarfélaga en eins“

Fulltrúar sveitafélaga væru þá komnir með meirihluta í umdæmisráði en ráðið gæti verið án sérfræðiþekkingar á náttúrufari, því í frumvarpinu er ekki talið nauðsynlegt að kalla inn fulltrúa með fagþekkingu á náttúru- eða umhverfismálum. Rétt er að benda á að sveitastjórnarfolk mun enn fara með skipulagsvald í sínu sveitafélagi þó fara þurfi eftir landslögum um friðlýst svæði eins og eðlilegt er. Einnig er rétt að benda á að undir hatti „umhverfisverndarsamtaka“ sem eiga eingöngu einn fulltrúa í hverju umdæmisráði eru félög sem starfa að mjög afmörkuðum hliðum umhverfisverndar eða á afmörkuðum svæðum eins og skógræktarfélag og fuglaverndarfélag. Þó eiga umhverfisverndarsamtök eingöngu einn fulltrúa í umdæmisráðum sem tala á fyrir sjónarmið þeirra allra. Í þessu ljósi ætti sveitarfélögum að nægja að fá þrisvar sinnum fleiri fulltrúa en umhverfisverndarsamtök í umdæmisráð sem þá tala fyrir öll sveitarfélög á svæðinu.

Landvernd telur því að nauðsynlegt sé að fækka fulltrúum sveitarfélaga og auka að skilyrði um fagþekkingu vegna setu í umdæmisráðum. Til dæmis mætti fækka fulltrúum sveitastjórna í umdæmisráði um 2 og bæta við tveimur sérfræðingum um náttúrufar inn í umdæmisráð, til dæmis frá Náttúrufræðistofnun Íslands.

Þá kemur ekki skýrt fram hvernig samráð, samskipti og valddreifing er á milli umdæmisráðs og stjórn þjóðgarða (16. 17. og 18. gr.) sem eru einnig skipaðar af meiri hluta fulltrúum sveitarfélaga.

Þá vill Landvernd enn og aftur benda á þetta flókna fyrirkomulag frumvarpsins að vera með yfir 100 manns í margskonar stjórnnum stofnunarinnar og vísar í nákvæma umfjöllun í umsögn sinni frá 7. september 2019.

13. gr. Hlutverk Þjóðgarðsstofnunar

Það færi betur að þessi grein væri númer 12 en væri ekki inn á milli greina um umdæmisráð og hlutverk þess. Landvernd leggur því til að núverandi grein 12 verði númer 13 og núverandi grein 13 verði númer 12.

15. gr. Stjórn náttúruverndarsvæða

Hér er um að ræða einu greinina í frumvarpinu sem fjallar beint um náttúruverndarsvæði. Hún er í raun marklaus þar sem um heimild er að ræða, ekki er tilgreindur fjöldi fulltrúa og hlutverk stjórnar, eða ábyrgð.

Landvernd leggur til að bætt verði inn nýjum kafla byggðum á náttúruverndarlögum nr. 60/2013 í stað 15. gr. þar sem fjallað er ítarlega um stjórn náttúruverndarsvæða og hlutverk þjóðgarðastofnunar þar.

21. gr. Hlutverk Þingvallanefndar

Nefndin er skipuð af 5 alþingismönnum og 1 sveitarstjórnarmanni. Héstu verkefni lúta að sérstöðu Þingvalla sem þingstaðar. Þingvallanefn er pólitísk nefnd og barn síns tíma. Nefndina ætti að mati Landverndar að leggja niður því hún hefur ekki fagþekkingu til að veita ráðgjöf um málefni svæðisins með tillit til náttúruverndar, menningarminja, sögu og sérstöðu staðarins sem þingstaðar.

Landvernd leggur því til að þessi grein verði felld út og frumvarpinu og öðrum lögum breytt í takt við það að Þingvallanefnd verði lögð niður.

23 gr. Þjóðgarðsverðir

Þessi málsgrein á einnig við um yfirlandverði/sérfræðinga friðlýstra svæða. Landvernd leggur til að nafn greinarinnar verði breytt í 23 gr. Þjóðgarðsverðir og landverðir, og efnisinnhald hennar aðlagað að þessum breytingum. Þjóðgarðsverðir og landverðir eru einnig nefndir í 38. gr. frumvarpsins.

25. gr. Menningarminjar

Landvernd leggur til að sett verði inn sambærileg grein um **náttúruminjar**, sem á vel við hlutverk stofnunar. Hægt er að leita til Náttúrufræðistofnunar Íslands sem hefur það lögbundna hlutverk að skrá og vakta náttúru Íslands. Þá á þessi grein ekki eingöngu við um þjóðgarða heldur öll náttúruverndarsvæði.

26. gr. Stjórnunar- og verndaráætlun.

Í 81. gr. laga um náttúruvernd er ákvæði um stjórnunar- og verndaráætlanir. Þessi grein Þjóðgarðastofnunar er ekki í samræmi við hana. Þá stangast ákvæði hennar á við 29. gr. frumvarpsins en með 26. gr. er hætta á að opnað sé fyrir framkvæmdir sem ekki eru í þágu friðlýsingarskilmála. Landvernd leggur því til að greininni verði breytt þannig að hún nái líka til stjórnar- og verndaáætlanna annarra friðlýstra svæða og að orðalagi verði breytt varðandi framkvæmdir svohljóðandi (breytingar feitletraðar):

„Stjórnunar- og verndaráætlun skal unnin fyrir hvern þjóðgarð og er meginstjórnþæki þjóðgarða og friðlýstra svæða. [...] Í stjórnunar- og verndaráætlun er **skal** að setja skilyrði um hvernig framkvæmdum skuli háttað og um eftirlit með þeim til að tryggja að framkvæmdir raski ekki ~~að-þörfu~~ lífríki, jarðmyndunum, vatnafari, landslagi eða menningarminjum **sem vernda á á svæðinu**“

27. gr. Málsmeðferð

Hér þarf að tilgreina fagstofnanir ríkisins sem koma að stjórnunar- og verndaráætlunum eins og Náttúrufræðistofnun Íslands og Umhverfisstofnun.

28. gr. Réttaráhrif stjórnunar- og verndaráætlunar.

Framkvæmdir innan friðlýstra svæða og annarra náttúruverndarsvæða ættu **alltaf** að vera háðar framkvæmdar – eða byggingarleyfi og jafnvel umhverfismati. Landvernd leggur því til eftirfandi breytingu á greininni:

„[...] Ekki þarf sérstakt leyfi Þjóðgarðastofnunar samkvæmt lögum þessum fyrir framkvæmdum sem gert er ráð fyrir í stjórnunar- og verndaráætlun. Slíkar framkvæmdir **eru** eigi að síður háðar framkvæmdaleyfi eða byggingarleyfi viðkomandi sveitarfélags og **jafnvel umhverfismati**. Ávallt skal hafa samráð við viðkomandi þjóðgarðsvörð áður en framkvæmd hefst.“

29. gr. Bann við spjöllum og raski.

Í greininni segir:

“**Óheimilt** er að valda spjöllum eða raski á lífríki, jarðmyndunum, landslagi og menningarminjum innan þjóðgarða.“

Enn og aftur bendir Landvernd á að þetta á einnig við um friðlýst svæði og önnur náttúruverndarsvæði.

Sama varðar 30.-31. gr., 33 gr. og 34. gr. þar sem eingöngu er minnst á þjóðgarða en á líka við um önnur náttúruverndarsvæði.

Landvernd leggur til eins og áður að í greinar 29-31 og 33 og 34 verði bætt við þar sem við á

„... og önnur friðlýst svæði og náttúruverndarsvæði“

30 gr. Dvöl, umgengni og umferð í þjóðgörðum

Allsérstakt er að köfun skuli vera nefnd sérstaklega hér. Við má bæta mörgum öðrum tómstundum sem stundaðar eru innan þjóðgarða eins og klettaklifur, ísklifur, ýmiskonar vatnasport, svifdrekaflug o.fl. sem gætu ógnað náttúrufari og öryggi fólks. Landvernd leggur því til að orðinu köfun verði skipt út fyrir tómstundaiðkun þannig (breytingar feitletraðar):

“Þá er heimilt að mæla fyrir um **tómstundaiðkun** innan þjóðgarðs í reglugerð í því skyni að tryggja vernd náttúrufars og öryggi fólks.“

34. gr. Meginstarfsstöðvar og þjónustustöðvar.

Sjá athugasemdir um að tiltaka sérstaklega alla þjóðgarða í lögum og þannig verður að breyta lögunum ef stofna á nýjan þjóðgarð. Þá vill Landvernd leggja til að texta greinarinnar verði breytt (breytingar feitletraðar):

“...Enn fremur er heimilt að reka gestastofur og þjónustustöðvar í þjóðgörðum og á öðrum náttúruverndarsvæðum þar sem almenningi er veitt fræðsla um náttúruvernd **og náttúrufar jafnframt því sem þjónusta er veitt** eftir því sem þörf krefur.”

35. gr. Eftirlit

Þessi grein á bæði við um þjóðgarðsverði og landverði. Landvernd leggur til að texta greinarinnar verði breytt þannig (breytingar feitletraðar):

„Þjóðgarðsverðir **og landverðir** annast eftirlit á sínu svæði ...“

37. gr. Áskorun, fyrirmæli um úrbætur, dagsektir o.fl

Landvernd telur að koma þurfi fram í greininni hvers er að meta hvort krafa um úrbætur sé ósanngjörn. Þá telur Landvernd eðlilegt að dagssektir vegna spjalla renni beint til náttúruverndasvæðinsins til þess að unnt sé að sinna viðunandi endurheimt á svæðinu strax.

Í þessa grein vantar tímamörk á fresti til að gera úrbætur. Ekki er nóg að segja “Veita skal hæfilegan frest til úrbóta” – það er afskaplega teigjanlegt hugtak. Þá þarf að skilgreina ábyrgð á eftirliti með úrbótum. Landvernd leggur því til eftirfarandi breytingar á greininni (breytingar feitletraðar):

“Krafa um úrbætur má ekki vera ósanngjörn með tilliti til kostnaðar, eðlis og umfangs tjónsins og stöðu og sakar hins brotlega **en þjóðgarðastofnun metur sanngirni og hefur eftirlit með úrbótum**“

og

„Dagsektir renna til **framkvæmda á náttúruverndarsvæðinu**“

og

„“Veita skal hæfilegan frest til úrbóta **þó aldrei meira en 3 mánuði**“

41. gr. Reglugerðir fyrir þjóðgarða og 42. gr. Gjaldtaka
Skerpa þarf einnig á reglugerðum fyrir friðlýst svæði og önnur náttúruverndarsvæði.
Gjaldtaka á einnig við um þessi svæði alveg eins og þjóðgarða.

Lokaorð

Landvernd telur að ýmislegt sé til bóta frá fyrstu frumvarpsdrögum frá því í haust en gerir alvarlegar athugasemdir við það að frumvarpið sé ekki samið út frá náttúruverndarlögum 60/2013, skort á umfjöllun um önnur svæði sem njóta verndar en þjóðgarða, skort á því að tryggja faglega aðkomu að ákvarðanatöku og stjórnun og óþarfa slagsíðu sveitastjórna í ráðum og nefndum frumvarpsins.

Virðingarfyllt,
f.h. stjórnar Landverndar,

Auður Önnu Magnúsdóttir
framkvæmdastjóri

Umhverfis- og auðlindaráðuneytið
Skuggasundi 1
101 Reykjavík

Sent í tölvupósti: sigrdur.svana.helgadottir@uar.is

Kaupmannahöfn, 7. september 2018

Athugasemdir Landverndar frumvarps til laga um Þjóðgarðastofnun

Inngangur

Landvernd fagnar frumvarpsdrögum um þjóðgarðastofnun, sem miða að því að einfalda, auka skilvirkni, samræma ásjón, hafa yfirsýn, nýta samlegð (greinargerð bls. 19) og þar með efla náttúruvernd í landinu. Það er löngu kominn tími til að sameina starfsemi sem heyrir undir náttúruvernd í eina stofnun og skipa þessum málaflokki þann sess sem hann á skilinn í stjórnkerfinu. Landvernd er sammála mikilvægi þess „að fyrir hendi sé starfsemi sem sérhæfir sig í stjórnun og rekstri [...] náttúruverndarsvæða með áherslu á samspil verndunar og sjálfbærrar nýtingar og byggji upp kjarnastarfsemi sem hefur getu til að fylgja eftir þróun til framtíðar sem mun einkennast af fjölgun þessara svæða og aukinni áherslu á vernd samhliða sjálfbærri nýtingu sem rúmast getur innan verndarsvæða, svo sem sjálfbærrar beitar, veiðar, útivistar og ferðaþjónustu.“ (greinargerð bls. 19).

Landvernd telur ekki að vel hafi tekist til með samningu frumvarpsdraganna. Skrefið hefur ekki verið tekið til fulls og þessi nýja stofnun hefur ekki verið felld að ákvæðum náttúruverndarlaga nr. 60/2013. Í stað þess hefur ákvæðum um stjórnir, ráð og nefndir mismunandi þjóðgarða verið skellt saman og umdæmisráðum bætt við, eins og bakpanka, til að ráðslagast með önnur friðlýst svæði. Enda kallar frumvarpið þessa nýju stofnun þjóðgarðastofnun og allt frumvarpið ber þess merki að fyrst og fremst sé verið að hugsa um stjórnun og rekstur þjóðgarðanna. Fyrir vikið eru miklar gloppur í frumvarpinu er lúta að öðrum friðlýstum svæðum og almennri náttúruvernd. Stjórnfyrirkomulagið verður líka afar þungt í vöfum og síður en svo til þess fallið að einfalda stjórnsýslu þessa málaflokks. **Landvernd leggur því til að frumvarpið verði unnið upp á nýtt á grunni náttúruverndarlaga nr. 60/2013.**

Almennar athugasemdir

Eftir fylgja almennar athugasemdir sem Landvernd leggur eindregið til að tekin verði til athugunar við endursamningu frumvarpsins; þau snúa einkum að nafni, gildissviði og stjórnsýslufyrirkomulagi. Sérstækar athugasemdir við einstakar greinar eru ekki tímabærar.

1. Að mati Landverndar er *Þjóðgarðastofnun* ekki gott eða lýsandi nafn á þessa nýju stofnun sem hefur svipað gildissvið og Náttúruvernd ríkisins áður og tekur yfir

nánast alla náttúruverndarstarfsemi í landinu. Landvernd leggur til að stofnunin fái meira lýsandi nafn eins og „Náttúruverndin“, „Náttúruvernd Íslands“ eða „Náttúra Íslands“.

2. Varðandi gildissvið telur Landvernd mikið skorta á að frumvarpið sé fullburða. Spurningar sem vakna eru t.d.:
- Hvað með þjóðlendur, vernduð landgræðsluvæði, þjóðskóga og ríkisjarðir með hátt verndargildi?
 - Hvað með UNESCO yfirlitsskrá, tilnefningar, heimsmínjasvæði og jarðvanga?
 - Hvað með alþjóðasamninga – svo sem Samning um líffræðilega fjölbreytni, Loftslagssamning SP, IUCN, Bernarsamninginn, Ramsarsamninginn, Landslagssáttmála Evrópu, o.fl. alþjóðlega samninga – sem snerta gildissvið stofnunarinnar?
 - Hvernig á þessi nýja stofnun að fylgja eftir náttúruverndarlögum nr. 60/2013, t.d. varðandi náttúruminjaskrá og nýjar friðlýsingar.
 - Af hverju eru stjórnunar- og verndaráætlanir aðeins bundnar við þjóðgarða? , Hver er aðkoma náttúruvísindamanna og fagstofnana í vinnunni og hverjir eru umsagnaraðilar?
 - Hvað með verndarsvæði í hafi?
 - Hvar eru ákvæði um náttúrufarsrannsóknir og vöktun?
 - Hver er aðkoma frjálsra félagasamtaka annarra en náttúru- og umhverfisverndarsamtaka (t.d. útivist, ferðamál) að stofnuninni?

Án þess að fara út í öll þessi atriði í smáatriðum vill Landvernd hnykkja á eftirfarandi:

Augljóst er og sjálfsagt að fella vernd og umsjá þjóðlendna Íslands undir þessa nýju stofnun. Landvernd er meðvituð um vinnu sem miðar að stofnun miðhálandisþjóðgarðs sem spanna mun mikinn meirihluta skilgreindra þjóðlendna. En þangað til hann verður stofnaður er eðlilegt að umsjá með þjóðlendum falli undir þessa nýju stofnun – enda mun hún gera það þegar Miðhálandisþjóðgarður er orðinn að veruleika – en margar þjóðlendur verða þó utan þess þjóðgarðs. Á þetta sama er bent í stefnumótunarskjalinu *Vegvísi í ferðapjónustu* (2015) sem er gefinn var út í sameiningu af atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu og Samtökum ferðapjónustunnar. Á bls. 18 í kafla um náttúruvernd segir: „*Lagt er til að þjóðgarðar, önnur friðlýst svæði og þjóðlendur verði á einni hendi innan stjórnkerfisins*“.

Landvernd hefur bent á það áður, t.d. í umsögn um eignarstefnu á þjóðlendum, að þjóðlendulögin nr. 58/1998 eru úr sér gengin. Þau snúast fyrst og fremst um nýtingu, úthlutun réttinda og fyrirkomulag endurgreiðslu á þjóðlendum. Í lögnum er aftur á móti hvergi minnst á vernd eða náttúruvernd, sjálfbærni eða sjálfbæra nýtingu, merkingar, umsjá og umferð ferðamanna, eða landgræðslu og vistheimt, svo eitthvað sé nefnt sem viðhorf hafa gjörbreyst til á þeim 20 árum sem liðin eru frá setningu laganna. Nú er tækifæri til að koma betri skikk á umsjá með þjóðlendunum – með einföldum samningi milli forsætisráðuneytis og auðlinda- og umhverfisráðuneytis.

Landvernd telur jafnframt æskilegt að taka inn verndarsvæði í umsjá Landgræðslunnar, s.s. Dimmuborgir, og Skógræktarinnar, t.d. Þórsmörk og alla þjóðskógana. Þannig næðust enn meiri samlegðar- og samræmingaráhrif þar sem eftirlit og fræðsla til ferðamanna, merkingar og stígagerð lýtur sömu lögmálum á þessum sem og á öðrum náttúruverndarsvæðum. Ennfremur hefði Landvernd kosið að sjá ríkisjarðir með hátt verndargildi eða sérstöðu – t.d. allar þær sem stungið er upp á að verði gerðar að þjóðjörðum í greinargerð og tillögum til landbúnaðarraðherra frá 2005 (Níels Árni Lund og Sigurður Þráinsson) – settar undir þennan hatt. Landvernd áréttar þó að sameining þjóðgarða, annara friðlýstra svæða og þjóðlendna er risaskref í rétta átt.

Þá telur Landvernd eðlilegt að hin nýja stofnun komi að gerð tillagna um, umsjá og vernd UNESCO – svæða, þ.e. heimsmínjastaða, jarðvanga og “Man and Biosphere”, þegar og ef slík svæði verða sett á fót. Stofnunin þarf líka að hafa skilgreint hlutverk gagnvart alþjóðlegum samningum og mikilvægum samtökum sem snúa að almennri náttúruvernd og rekstri friðlýstra svæða, svo sem: Samningi um líffræðilegan fjölbreytileika, Ramsarsamningnum, Bernarsamningnum, IUCN, Landslagssáttmála Evrópu, o.f.l.

Vöntun er á því að frumvarpið geri grein fyrir því hvernig hin nýja stofnun á að rækja hlutverk sitt gagnvart almennri náttúruvernd, sbr. gr. 7 – 10. Í frumvarpi til laga um Umhverfisstofnun (þingskj. 1102 – 674. mál).

3. Landvernd telur stjórnfyrirkomulagið sem frumvarpið leggur upp með allt of flókið. Landvernd ítrekar að frumvarpsdrögin virðast ekki vera frumvarp um náttúruverndarstofnun – sem stofnunin þó á að vera, sbr. yfirlýst hlutverk. Frumvarpsdrögin gera ráð fyrir þremur sjálfstæðum stjórnnum, auk Þingvallanefndar og væntanlega Breiðafjarðarnefndar, fjórum svæðisráðum og X mörgum umdæmisráðum. Að lágmarki yrðu þetta **14-16 stjórnir**, ráð og nefndir (14 ef gert er ráð fyrir fimm umdæmisráðum, NV-, NA-, S-, SV- kjördæmum og sameinuðum Reykjavíkur kjördæmum; 16 ef umdæmisráð eru í hverju stjórnsýsluumdæmi sýslumanna). Þetta yrði ákaflega dýrt og þungt í vöfum og í raun tilgangslaust þar sem frumvarpið gerir ekki ráð fyrir beinum samskiptafarvegi milli stjórna þjóðgarðanna og Þjóðgarðsstofnunar, nema í tilviki ráðningar þjóðgarðsvarða. Aftur á móti er tekið fram að umdæmisráðin „séu þjóðgarðastofnun til ráðgjafar“ (13. gr.) og í tilviki Þingvallanefndar að hún verði „stjórn þjóðgarðsins og Þjóðgarðastofnun til ráðgjafar. Stjórnirnar geta líka orðið mun fleiri þar sem ráðherra er heimilt að „skipa stjórn yfir náttúruverndarsvæði, sem friðlýst eru samkvæmt náttúruverndarlögum“ (14. gr.). Gangi þetta eftir getur verið erfitt fyrir einstök sveitarfélög að manna allt þetta nema sama fólkið megi sitja í stjórn þjóðgarðs og umdæmisráði.

Landvernd telur þetta fyrirkomulag óheppilegt, enda mun það ekki „einfalda, auka skilvirkni, samræma ásýnd, hafa yfirsýn eða nýta samlegð“ eins og lagt er upp með, heldur þvert á móti mun það auka flækjustig og draga úr skilvirkni. Landvernd leggur þess í stað til að landinu verði skipt upp í náttúruverndarumdæmi (eins og frumvarpið gerir ráð fyrir), að lágmarki fimm,

eitt fyrir hvert landsbyggðarkjördæmi (NV, NA, S og SV) auk Reykjavíkur (N og S), en þau mættu vera fleiri. Ekki þarf að fylgja ströngum markalínum kjördæmanna, heldur nota skynsamlega nálgun þannig t.d. að friðlönd verði ekki skorin í sundur. Tryggja þarf þverfaglega aðkomu og mikilvægi nærliggjandi sveitarfélaga í stjórnun þjóðagarða og verndarsvæða líkt og svæðisráð Vatnajökulsþjóðgarðs. Horfa verður til allra þeirra náttúruverndarumdæma sem frumvarpið gerir ráð fyrir og jafnvel fleiri. Í hverju umdæmi mætti koma á á fót umdæmisráði með fulltrúum viðkomandi sveitarfélaga (4-6), fulltrúum umhverfis-, útivistar- og ferðaþjónustusamtaka á svæðinu (samtals 7-9). Umdæmisráðin yrðu ráðgefandi varðandi alla náttúruverndarstarfsemi í viðkomandi fjórðungi. Með þessum hætti væri hægt að tryggja að heildarhagsmunir allra hagaðila væru hafðir að leiðarljósi. Stjórnir yfir einstökum verndarsvæðum, skv 14 gr., væru því óþarfar ef til staðar eru virk umdæmisráð.

Umdæmisráðin (fimm eða fleiri) hefðu ráðgefandi-, stefnumótandi-, og eftirlitshlutverk, sbr. 19. gr. fyrir öll friðlýst svæði og þjóðlendur – hvort sem um er að ræða þjóðgarð eða aðra flokka friðlýstra svæða, innlenda eða alþjóðlega – auk almenns náttúruverndarstarfs, innan viðkomandi umdæmis. Í því fyrirkomulagi gæti umdæmisráð Reykjavíkur t.d. farið með málefni í Landnámi Ingólfs, þar með talinn Þingvallarþjóðgarð, NV-kjördæmi með málefni Þjóðgarðsins Snæfellsjökuls og málefni Breiðafjarðarnefndar, NA-kjördæmi með málefni Vatnajökulsþjóðgarðs (að hluta) og S-kjördæmis fara með málefni Vatnajökulsþjóðgarðs (að hluta). Þar sem Vatnajökulsþjóðgarður spannar tvö umdæmi þyrfti að skilgreina mjög ákveðinn samráðsvettvang varðandi mál sem snerta þjóðgarðinn í heild, t.d. reglulega fundi formanna umdæmisráðanna með starfsmönnum garðsins. Eins, þegar miðhálandisþjóðgarður verður orðinn að veruleika, þarf að skilgreina fastan samráðsvettvang viðkomandi umdæmisráða um hann.

Seta í þessum umdæmisráðum þyrfti að vera launuð (a.m.k. að hluta) og þau þyrftu að hafa afar skýrt og raunverulegt hlutverk og valdsvið gagnvart forstjóra stofnunarinnar. Þar mætti t.d. styðjast við hlutverk “stjórna” þjóðgarðanna, sbr. 19 gr. í frumvarpinu, eins og fyrr segir. E.t.v. gætu umdæmisráðin líka yfirtekið hlutverk náttúruverndarnefnda sveitarfélaga í hverju umdæmi og fylgt eftir annarri stefnumörkun sem snertir náttúruvernd. Með því móti væri hægt að einfalda alla stjórnarsýsluumgjörð um þessi mál. Tryggja þarf mikla aðkomu og vigt nærliggjandi sveitarfélaga í umdæmisráðum, sbr. svæðisráð Vatnajökulsþjóðgarðs og e.t.v. stækka þau til að tryggja aðkomu sem flestra.

Formenn umdæmisráðanna mundu mynda náttúruverndarráð sem fundaði reglulega með framkvæmdastjórn hinnar nýju stofnunar og yrði helsti snertiflötur almennings við hana. Árlega eða oftár yrði þó efnt til allsherjafundar umdæmisráða og starfsmanna hinnar nýju stofnunar.

Landvernd leggst ekki gegn því að Þingvallanefnd starfi áfram en telur þó ekki þörf á ráðgjöf hennar, nema í málum sem snúa að Þinghelginni, atburðum og móttökum sem tengjast lýðveldinu Íslandi. Engin ástæða er til að þingmenn séu sérstaklega að gefa ráð varðandi umsjá og verndun náttúru Þingvallarþjóðgarðs að öðru leyti.

Ef farið verður að þessum tillögum Landverndar fækkar ráðgefandi ráðum og stjórnnum úr a.m.k. 14 í sex til átta, sem yrði mjög mikil einföldun á stjórnfyrirkomulagi stofnunarinnar miðað við það sem lagt er upp með í frumvarpinu og líkur á samræmingu, og skilvirkni að sama skapi meiri.

Sértækar athugasemdir

Eins og að framan greinir telur Landvernd réttast að endurskoða þessi frumvarpsdrög í heild á grunni náttúruverndarlaga nr. 60/2013. Það er því ekki tímabært að rýna einstakar greinar frumvarpsins. Á þessu stigi kýs Landvernd þó gera örfáar sértækar athugasemdir.

- 9. gr.** Allt land í þjóðgörðum (ekki bara á Þingvöllum), annað en það sem háð er einkaeignarrétti, ætti að vera ævinleg eign íslensku þjóðarinnar. Þetta gildir jafnt um þjóðlendur sem land í eigu ríkisins.
- 12. gr.** Bæta þarf við málsgrein um lögbundið samráð forstjóra stofnunarinnar við umdæmisráð, einkum varðandi fagleg verkefni og stærri framkvæmdir í viðkomandi umdæmi.
- 13. gr.** Skerpa þarf verulega á og styrkja hlutverk umdæmisráða, t.d. byggja á núverandi hlutverki stjórna þjóðgarða (sbr. 19. gr.). Eðlilegt er að umdæmisráð kjósi sér formann sem stýrir fundum ráðanna. Starfsmaður hinnar nýju stofnunar gæti verið til aðstoðar, undirbúið fundi og ritað fundargerðir. Taka þarf fram að forstjóri geti sent mál til umfjöllunar umdæmisráða. Formenn umdæmisráða skipa náttúruverndarráð sem yrði helsti snertiflötur við forstjóra, en einnig þarf að skilgreina víðara samstarf, samráð og samlegðaráhrif, t.d. fundi allra umdæmisráða og starfsmanna Náttúruverndarinnar. Afar mikilvægt er að á milli umdæmisráðanna sé gott tengslanet og reglulegt samráð.
- 14, 15, 16, 17, 19, 21 og 22 gr.** um hinar aðskiljanlegustu stjórnir, svæðisráð og nefndir þjóðgarða falli brott. Það er óþarfi og óskynsamlegt að vera með margfalt stjórnunarkerfi. Umdæmisráð á hverju svæði gegna hlutverki stjórna yfir öllum friðlýstum svæðum í viðkomandi umdæmi. Það má einfaldlega nefna þjóðgarðana þjá og vísa í reglugerðir um þá.

Virðingarfyllst,
f.h. stjórnar Landverndar,

Auður Önnu Magnúsdóttir
framkvæmdastjóri

