

Nefnda- og greiningarsvið Alþingis
Umhverfis- og samgöngunefnd
Alþingi, Kirkjustræti
101 Reykjavík

Selfossi, 15. apríl 2024

Efni: Frumvarp til laga um Náttúruverndar- og minjastofnun, 831. mál

Vísað er til tölvupósts frá umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis þar sem Vinum íslenskrar náttúru, VÍN, er gefinn kostur á að veita umsögn um frumvarp til laga um Náttúruverndar- og minjastofnun, 831. mál.

Stjórn VÍN vill í upphafi þessarar umsagnar taka það fram að félagið telur ekki ástæðu til að gera athugasemdir við einstakar greinar í framvarpinu. Kemur það bæði til af því að frumvarpið er að mestu tilvísun í þau lög sem þegar eru til staðar og mynda grunninn að nýrri stofnun og vegna þess að stjórn VÍN telur að hugmyndafræðin á bak við frumvarpið sé ekki rökstudd nægjanlega vel. **Stjórn VÍN telur að Minjastofnun eigi ekki samleið með Náttúruverndarstofnun og því beri að draga frumvarpið til baka og vinna nýtt frumvarp um Náttúruverndarstofnun.** Ástæðan fyrir því er rakin hér á eftir.

Forsaga

Stjórn VÍN telur að frumvarp það sem hér er lagt fram hafi sína kosti og galla. Undanfarin tæp þrjátíu ár hefur náttúruvernd, þ.e. framkvæmd, stjórnsýsla og umsýsla náttúruverndar, tekið töluverðum breytingum. Þessar breytingar hófust með því að Náttúruverndarráð var lagt niður og Náttúruvernd ríkisins stofnuð, 1997. Megin markmið stjórnvalda með niðurlagningu Náttúruverndarráðs var að fjarlægja aðkomu ýmissa samtaka að náttúruvernd og mynda þess í stað venjulega A-hluta ríkisstofnun, sem í upphafi var þó með stjórn, í beinum tengslum við ráðherra. Þegar Náttúruvernd ríkisins hafði starfað í nokkur ár var hún lögð niður og færð undir nýja stofnun, Umhverfisstofnun, árið 2003. Þetta var gert undir sama yfirskini og með fögrum orðum líkt og nú er lagt til að stofna Náttúruverndar- og minjastofnun. Með því að koma Umhverfisstofnun á fót átti að mynda nýja sterka stofnun þar sem saman væri komin mikil þekking sem hefði í för með sér ýmsa möguleika fyrir alla aðila vegna hagkvæmni stærðar, fagþekkingar, starfsþróunar, stjórnsýslu o.s.frv. Allir sem í raun þekkja til málsins, þ.m.t. aðilar sem koma að ritun þessarar umsagnar, vita að Náttúruvernd ríkisins var lögð niður af pólitískum ástæðum eftir deilur um Kárahnjúkavirkjun og til þess gerð að veikja náttúruvernd, sem kom berlega í ljós eftir því sem mál þróuðust.

Við stofnun Umhverfisstofnunar kom fljótlega í ljós að samsetning hennar var síst til þess fallin að auka getu hennar, hagkvæmni eða einfalda ferla o.s.frv. Vissulega efldist margt í stofnuninni en það var að mestu eðlileg þróun og almennt auknar kröfur m.a. frá EES samningnum. Matvælahlutinn hvarf tiltölulega fljótt frá stofnuninni og lítil tengsl voru milli hefðbundins eftirlits með mengunarmálum og náttúruvernd. Raunveruleg náttúruvernd innan

stofnunarinnar varð fljótt hornreka og ekki bætti úr skák að brátt urðu breytingar í stjórnun þar sem fagleg þekking stjórnenda á málefnum náttúruverndar var lítil. Mikill faglegur flótti var frá stofnuninni. Ef ekki hefði komið til mikil aukning í komu ferðamanna til landsins má leiða líkum að því að lítil framþróun hefði orðið hjá stofnuninni á sviði náttúruverndar. En sú framþróun sem varð var aðallega í betri umsjón með ferðamannstöðum. Það er hins vegar ekki nema örlítill hluti af raunverulegri náttúruvernd á landinu öllu.

Síðan gerist það að Vatnajökulsþjóðgarður er stofnaður með sérlögum árið 2007, með landsbyggðarpólitík að leiðarljósi. Þjóðgarðurinn varð ekki hluti af Umhverfisstofnun þrátt fyrir að hér væri um þjóðgarð að ræða og að stærstum hluta innan þjóðlendu í eigu þjóðarinnar. Þessi ráðstöfun var án árangurs gagnrýnd af Umhverfisstofnun, rétt eins og Náttúruvernd ríkisins gagnrýndi stofnun Umhverfisstofnunar. Með því að hafa Vatnajökulsþjóðgarð sem sjálfstæða stofnun var verið að dreifa kröftum og flækja stjórnsýslu. Það tók mörg ár að byggja upp þekkingu og tengsl.

Við stofnun Umhverfisstofnunar var augljóst að verið var að blanda saman ólíkum verksviðum. Þeir sem til þekktu gerðu sér grein fyrir að stærri stofnun mundi ekki skila neinu í þróun náttúruverndar, heldur fremur veikja hana, enda kom það á daginn. Það að fjármagn hafi aukist til verndar á ferðamannatöðum er ekki dæmi um framþróun í náttúruvernd heldur einungis viðbrögð við eyðileggingu náttúru á helstu ferðamannastöðum. Engin framþróun hefur hins vegar orðið t.d. hvað varðar bættu vernd á líffræðilegri fjölbreytni, eins og t.d. óheft skógrækt og sjókvíaeldi sýna, og engin eftirfylgni hefur verið með t.d. Bernarsamningnum og þar undir Emerald Network. Að vísu hafa textar í lögum og stefnum batnað hvað varðar vernd líffræðilegrar fjölbreytni en framkvæmd verndarinnar ekki til staðar. Þetta má t.d. sjá á stöðu B-hluta náttúruminjaskrár.

Hvers vegna er stjórn VÍN að rekja þessa sögu hér. Jú einfaldlega vegna þess að með þessu frumvarpi er lagt til að auka enn á hringlandaháttinn.

Umsögn

- **Stjórn VÍN styður þá þætti frumvarpsins sem sameina náttúruverndarhluta þeirrar starfsemi sem talin er upp í frumvarpinu, sjá síðar.**
- **Stjórn VÍN styður að minjavernd sé verulega styrkt á Íslandi.**

Leiðin til þess er hins vegar ekki að búa til eina stofnun úr óskyldum málaflökkum.

Stjórn VÍN vill benda á að í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að nánast allir sem koma frá minja/fornleifa hluta þessa frumvarps og hafa gefið umsögn um það á fyrri stigum þess, hafa gagnrýnt það verulega og leggjast gegn boðaðri sameiningu. Þá gagnrýni er óþarfi að endurtaka hér enda er hún vel rökstudd og kemur fram í greinargerð með frumvarpinu. Þó verður að benda á að þar kemur einmitt fram hversu ólík öll aðferðafræði og viðföng náttúruverndar og minjaverndar eru bæði hvað varðar umsýslu og rannsóknir.

Höfundar frumvarpsins virðast hengja sig í að náttúruvernd sé fyrst og fremst einhverskonar vernd einstakra staða eða fyrirbæra innan þjóðgarða fyrir ferðamenn en ekki vernd ferla og þróunar, tegunda, líffræðilegrar fjölbreytni, vistgerða, búsvæða og vistkerfa og skilnings á vistfræði, jarðvegsvernd, jarðfræðilegri yfirsýn og vernd á landslagi og víðernum. Þessi

hugmyndafræði frumvarpsins sem einskorðast mikið við vernd staða og þjóðgarða leiðir til þeirrar niðurstöðu að það hljóti að vera mikill ávinningur hvað varðar þekkingu, samlegðarmöguleika og einföldun á stjórnsýslu að sameina minjavernd við náttúruvernd.

Vissulega geta vistfræði- eða jarðfræði og jarðvegsrannsóknir hjálpað til við skilning á minjum eða fornleifum og minjar gefið vísbendingar um umhverfisbreytingar. En eins og fólk með fagþekkingu í minjavernd bendir á, þá er húsafriðun og vernd einstakra fornleifa og stjórnsýsla þar um kring allt önnur en almenn náttúruvernd enda hlutverk minjavarða og landvarða sitthvað. Einföldun stjórnsýslu er hægt að ná með öðrum hætti en að sameina stofnanir sem hafa lítið sameiginlegt.

Skilningur hlutaðeigandi ráðuneytis/stjórnvalda kemur vel fram í svörum við gagnrýni Minja- og Fornleifaverndar. Sýnt hefur t.d. verið fram á að Minjavernd hefur verið fjársvelt. Það er ekkert í frumvarpinu sem gefur til kynna að styrkja eigi minjavernd fjárhagslega heldur bara vísað í annars vegar að það að sameina ólíka starfsemi hljóti að skapa tækifæri og hins vegar að ekki standi til að draga úr fjármagni til minjaverndar umfram almennar hagræðingarkröfur. Öllum má vera ljóst að hagræðingarkröfur þýða minna fjármagn til viðkomandi málaflokks.

Það er útbreiddur misskilningur hjá stjórnvöldum að það eigi alltaf við að segja að Ísland sé svo fámenn þjóð í stóru landi og stofnanir svo litlar að þess vegna beri að sameina þær, sjá rök í greinargerð bls. 18. Þetta getur vissulega átt við en þegar verkefni eru mjög ólík er slík sameining óæskileg þar sem hún skapar oft tómarúm, reiðileysi og óvissu í töluverðan tíma þar til málefni jafna sig með tilheyrandi kostnaði. Það sem gerist er að ólík verksvið fjarlægjast innan sömu stofnunar í stað þess að styrkja hvort annað. Stofnun Umhverfisstofnunar er gott dæmi um þetta enda hefur hún tekið mörgum breytingum nú þegar.

Sameining minjaverndar og náttúruverndar mun því að líkindum flækja stjórnsýslu, veikja bæði minjavernd og náttúruvernd. Það að frumvarp sem þetta sé komið fram ber því miður vott um skort á skilningi á þeim viðfangsefnum sem hér um ræðir.

Greinargerð með frumvarpinu er nokkuð almenn orðuð og fjallar um meinta bjarta framtíð, fremur en alvöru greiningarvinnu á því hvernig ný samsett stofnun muni skila betri árangri. Hinsvegar er bæði vísað í mikið samráð sem sé af hinu góða en einhverra hluta vegna er ekkert tillit tekið til neikvæðrar gagnrýni minjahlutans. Ennfremur kemur skýrt fram að ýmis greiningarvinna er óunnin sbr. bls. 11 í greinargerðinni: „Fyrir liggja áætlanir um frekari lagabreytingar þegar viðkomandi stofnanir hafa verið sameinaðar, verði frumvarp þetta að lögum, m.a. til að samræma málsmeðferðarreglur eins og unnt er. Nauðsynlegt er að ráðast í heildarendurskoðun laga um menningarminjar, nr. 80/2012, eins og fram kemur í skýrslu starfshóps umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra frá október 2023, *Minjavernd. Staða, áskoranir og tækifæri*. Sú skýrsla dregur fram stöðu á framkvæmd minjavörslu í landinu og í henni eru lagðar fram tillögur til úrbóta. Í heildarendurskoðun laganna verða m.a. málefni húsafriðunarsjóðs og fornminjasjóðs tekin til skoðunar ásamt öðrum ákvæðum laganna með hliðsjón af þeim úrbótatillögum sem fyrir liggja í áðurnefndri skýrslu.“

Að mati stjórnar VÍN fer betur á því að vinna framangreinda heimavinnu áður en ráðist er í umfangsmiklar aðgerðir. Það hljómar ekki gæfulega að byrja á því í nýrri stofnun að fara í framangreint en bendir hins vegar til að þetta mál sé vanhugsað.

Almennar athugasemdir

Stjórn VÍN vill vekja athygli á því að félagið telur almennt að stjórnun þjóðgarða eða hluta þeirra eigi ekki að vera alfarið í höndum þeirra sveitarfélaga sem fara með stjórnsýslu á viðkomandi svæði. Þjóðgarðar eru í eigu þjóðarinnar. Vatnajökulsþjóðgarður er t.d. að miklu leyti þjóðlenda og eðlilegt að fulltrúar meirihluta þjóðarinnar hafi eitthvað að segja um stjórn þjóðgarðsins í og utan þjóðlenda. Þetta þarf að tryggja með afgerandi hætti.

Stjórn VÍN vill benda á að enn er engin stofnun til sem heitir Náttúruvísindastofnun þó hún hafi verið ákveðin hugmynd fyrir nokkru. Umrætt stofnunarheiti kemur fyrir í 6. gr. frumvarpsins. Þetta bendir til nokkurrar fljótaskriftar á frumvarpinu.

Niðurstöður

1. Stjórn VÍN styður að komið verði á fót Náttúruverndarstofnun sem sér um framkvæmd laga um náttúruvernd, laga um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum, laga um verndun Mývatns og Laxár í Suður- Þingeyjarsýslu, laga um vernd Breiðafjarðar, laga um þjóðgarðinn á Þingvöllum og laga um Vatnajökulsþjóðgarðs.
2. Stjórn VÍN styður ekki að Minjastofnun sé hluti af slíkri stofnun enda þarf að styrkja minjavernd verulega í landinu og styrkja má samvinnu náttúruverndar og minjaverndar þar sem það á við.
3. Stjórn VÍN telur að vinna eigi nýtt frumvarp um Náttúruverndarstofnun og um valddreifingu/stjórnsýslu þjóðgarða og eftir atvikum annarra svæða.
4. Stjórn VÍN leggur mikla áherslu á að náttúruvernd verði meira en umsýsla ferðamannastaða þ.e. að þáttum í lögum um náttúruvernd sem fjalla um vernd líffræðilegar fjölbreytni verði fylgt eftir á öllum sviðum landnýtingar um allt land.

Virðingarfyllst,

fyrir hönd stjórnar VÍN



Sveinn Runólfsson, formaður.