

Nefndasvið Alþingis
Sigrún Helga Sigurjónsdóttir
Alþingi
150 REYKJAVÍK

Garðabær, 09. maí 2019
2019040025/42-1-1
TB
jgo/tb

Frumvarp til laga um þjóðgarðastofnun og þjóðgarða, 778 mál

Vísað er til tölvupósts/bréfs frá umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis, dags. 12. apríl sl., þar sem óskað er eftir umsögn Náttúrufræðistofnunar Íslands um frumvarp til laga um þjóðgarðastofnun og þjóðgarða, 778. mál.

Í fyrsta lagi er Náttúrufræðistofnun það hulin ráðgáta hvers vegna það þarf að leggja fram sérlög, ekki bara um nýja stofnun, heldur um stofnun þjóðgarða og ýmis mál er varða náttúruvernd og umgengni um náttúruna þegar allar heimildir til þess að stofna þjóðgarða og önnur ákvæði um náttúruvernd og almannarétt er að finna í svo til nýjum og heilsteyptum lögum um náttúruvernd nr. 60/2013. Ef þessi háttur verður hafður á er það mat Náttúrufræðistofnunar að löggin verði eingöngu til þess að tvístra og flækja lagaumhverfi náttúruverndar. Mun nær er að endurskoða eða bæta þau lagaákvæði í lögum um náttúruvernd sem talið er nauðsynlegt m.t.t. þess að ný stofnun verði til. Lög um nýja stofnun ættu því eingöngu að fjalla um stofnunina og hlutverk hennar en að öðru leiti ættu öll almenn ákvæði um náttúruvernd og friðlýst svæði þ.m.t. þjóðgarða að vera í lögum um náttúruvernd.

Í öðru lagi telur Náttúrufræðistofnun heiti nýrrar stofnunar vera villandi og alls ekki rétt með hliðsjón af hlutverki hennar. Fyrir það fyrsta er það óþarflega lýsandi að löggin séu um Þjóðgarðastofnun og um þjóðgarða. Öllum ætti að vera ljóst að lög um Þjóðgarðastofnun fjalla í það minnsta um þjóðgarða en löggin eru um miklu meira. Mun nær væri að heiti stofnunarinnar væri lýsandi fyrir hlutverk hennar í heild og rétt að benda á að stofnunin er í raun með breytingum afturhvarf til Náttúruverndar ríkisins og mætti því heita t.d. Náttúruverndin, Náttúruvernd Íslands eða Náttúruverndar- og þjóðgarðastofnun Íslands.

Í þriðja lagi spyr Náttúrufræðistofnun hvers vegna þjóðskógar falli ekki einnig undir nýja stofnun. Svo virðist sem einhver menningarlegur eða félagslegur vandi hafi fest rætur innan lagaumhverfisins og því ekki hægt að viðurkenna skógrækt og skóga sem hluta af almennum ákvæðum um náttúruvernd þ.m.t. vernd þjóðskóga. Með þessu væri hægt að aðskilja frá



Skógræktinni þá hluta sem snúa að atvinnurekstri þ.e. skógrækt sem landbúnað.

Í fjórða lagi telur Náttúrufræðistofnun að það geti verið jákvætt í okkar fámenna landi að reka eina stofnun um rekstur friðlýstra svæða og þjóðagarða, stofnun sem færi þá einnig með almenna náttúruvernd. Það er eins og áður hefur komið fram afturhvarf til Náttúruverndar ríkisins með útvíkkuðu hlutverki. Á sínum tíma taldi t.d. Umhverfisstofnun stofnun Vatnajökulsþjóðarðs ekki alfarið jákvætt framfaraskref m.a. vegna þess að verið væri að dreifa þekkingu, fjármagni og vinnukrafti að óþörfu í fámennu samfélagi. Það verður einnig að benda á þá staðreynd að það getur tekið mörg ár, ef illa tekst til, að vinna upp og sameina þá reynslu sem hefur áunnist hjá starfsmönnum ólíkra stofnana fyrir utan það að fá nýtt skipurit, innri stjórnun og verkferla til að virka eðlilega. Einnig má benda á að nú þegar eru í farvatninu hugmyndir um stofnun miðhálandisþjóðgarðs og ef af verður krefst það mikillar vinnu. Jafnframt eru ný stór verkefni í farvatninu sem snúa að vöktun náttúrunnar á náttúruverndarsvæðum meðal annars m.t.t. innviða og álags á ferðamannastaði. Stofnun nýrrar stofnunar getur því verið vandasöm ef öll verkefni eiga að halda samfellu. Stofnun nýrrar stofnunar krefst því ekki eingöngu lagaákvæða „nýrra“ hugmynda og stefnumótunar heldur óhemju mikillar parktískrar undirbúningsvinnu um sjálfa framkvæmdina. Vinnu sem Náttúrufræðistofnun kannast ekki við að sé hafin og því tímasetning gildstöku laganna líklega óraunhæf.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins:

1. gr. frumvarpsins *Gildissvið* : Náttúrufræðistofnun telur að lögini eigi að gilda eingöngu um stjórnun og starfrækslu nýrrar stofnunar en að lög um náttúruvernd eigi áfram að gilda um aðra þætti sem fjallað er um í greininni.
2. gr. frumvarpsins *Orðskýringar*: Með tilliti til þess að Náttúrufræðistofnun telur að framgreint frumvarp til laga eigi fyrst og fremst að fjalla um stofnun nýrrar stofnunar og hlutverk hennar með viðeigandi tilvísunum í önnur lög telur Náttúrufræðistofnun greinina óþarfa. Skilgreiningarnar í 2. gr. frumvarpsins er að finna í lögum um náttúruvernd. Einnig má spyrja hvers vegna þessar skilgreiningar eru sérstaklega valdar en ekki aðrar þegar hlutverk stofnunarinnar nær langt út fyrir þjóðgarða og náttúruverndarsvæði?
3. gr. frumvarpsins *Friðlýsing Þjóðgarðs* : Með tilliti til þess að Náttúrufræðistofnun telur að framgreint frumvarp til laga eigi fyrst og fremst að fjalla um stofnun nýrrar stofnunar og hlutverk hennar með viðeigandi tilvísunum í önnur lög telur Náttúrufræðistofnun greinina óþarfa. Ákvæði sama efnis er að finna í lögum um náttúruvernd
4. gr. frumvarpsins *Markmið með stofnun þjóðgarðs* : Náttúrufræðistofnun sér ekki ástæðu til að gera athugasemd við greinina sem er nánast samhljóma markmiðum greinar 3 í frumvarpinu og grein 47 í lögum um náttúruvernd. Ef vilji er til að skýra þetta sérstaklega ætti þessi grein að vera hluti af lögum um náttúruvernd.
5. gr. frumvarpsins *Þjóðgarðurinn á Þingvöllum* : Náttúrufræðistofnun gerir sér ekki alveg grein fyrir því hvers vegna það þarf að hafa grein um að Þingvellir við Öxará og grenndin þar skuli vera friðlýstur helgistaður allra Íslendinga. Lög um þetta efni eru þegar til og ef framangreint frumvarp fjallaði eingöngu um nýja stofnun væri nægjanlegt að fjalla um „yfirtöku“ nýrrar



stofnunar á framkvæmd þeirra laga.

6., 7., 8., og 9. gr. frumvarpsins um *Vatnajökulshjóðgarð, Þjóðgarðinn Snæfellsjökul, Eignarhald lands í Þjóðgarði og Kaup, eignarnám bætur og lóðaleigusamninga*. Það er mat Náttúrufræðistofnunar að þessar greinar eigi heima í lögum um náttúruvernd.

10. og 11. gr. frumvarpsins um *Yfirstjórn og Forstjóra*. Um þetta efni á frumvarpið að fjalla. Engar athugasemdir.

12. og 14. gr. frumvarpsins *Umdæmisráð og Hlutverk umdæmisráðs*. Ef af verður á greinin að vera hluti af lögum um náttúruvernd. Það verður að segjast að hér virðist á ferðinni einhver samsuða sem erfitt er að henda reiður á. Í fyrsta lagi á að skipta landinu upp í umdæmi sem enginn veit hver verða en ráðherra á að setja samkvæmt reglugerð. Í öðru lagi eiga einnig að vera sérstök umdæmisráð fyrir Vatnajökulshjóðgarð en ekki er fjallað um umdæmisráð fyrir önnur svæði t.d. Breiðafjörð eða Mývatn og Laxá. Í þriðja lagi eru nú þegar til náttúruverndarnefndir sveitarfélaga sbr. lög nr. 60/2013 og því óljóst hver verkaskiptingin verður milli ráða og náttúruverndarnefnda. Í fjórða lagi virðist hvert ráð geta samanstaðið af minnst 10 aðilum auk 10 varamanna. Hver ber kostnað að starfsemi umdæmisráðanna er óljós en samkvæmt hlutverki þeirra eiga þau að vera til ráðgjafar um náttúruvernd auk þess sem þau eiga að hafa yfirumsjón með hluta stjórnunar- og verndaráætlana og koma að ársáætlunum. Margt sem snýr að hlutverki ráðanna er það sem kalla mætti almenna vinnu við rekstur svæða, sem í mörgum tilfellum er veruleg vinna, og síðan er því blandað við almenna ráðgjöf um náttúruvernd án þess að vitað sé hvar mörkin eru t.d. á milli náttúruverndarnefnda sveitarfélaga og umdæmisráðanna og hvert valdsvið ráðanna verður. Hvað þýðir t.d. ráðgjöf ráðanna, er hún bindandi að einhverju marki þannig að sveitarstjórnir á viðkomandi svæði og/eða ný stofnun á að fara eftir ráðgjöfinni? Að mati Náttúrufræðistofnunar þarf að móta þetta fyrirkomulag miklu betur bæði hvað varðar, svæði, kostnað og hlutverk og alls óvíst að fyrirkomulagið sé til bóta frá því sem nú er.

13. gr. frumvarpsins *Hlutverk Þjóðgarðastofnunar*. Ekki gerð athugasemd en vel hefði mátt útfæra t.d. betur hlutvek nýrra stofnunar hvað varðar vernd Breiðafjarðar.

15., 16., 17., 18., 19., 20., 21., 22. og 23. gr. frumvarpsins. Náttúrufræðistofnun telur að allar þessar greinar eigi að var hluti af lögum um náttúruvernd.

24. gr. frumvarpsins. *Miðlæg starfsemi*. Ekki er gerð athugasemd en í greininni ætti að vísa til viðeigandi greina í lögum um náttúruvernd.

25. gr. frumvarpsins *Menningarminjar*. Dæmi um nýja grein sem ætti að vera hluti af lögum um náttúruvernd.

26., 27. og 28. gr. frumvarpsins *Stjórnunar- og verndaráætlun, Málsmeðferð, Réttaráhrif stjórnunar- og verndaráætlunar*. Þessar greinar ættu að vera hluti af lögum um náttúruvernd og eru gott dæmi um óþarfa rugling enda er nú þegar að finna ákvæði um stjórnunar- og verndaráætlunir í þeim lögum. T.d. má nefna það sem snýr að Náttúrufræðistofnun. Í frumvarpinu er ekki minnst á stofnunina en í lögum um náttúruvernd segir m.a. í 3. mgr. 81. gr. að:



„Stjórnunar- og verndaráætlun skal gerð í samvinnu við eigendur svæðisins, **Náttúrufræðistofnun Íslands**, viðkomandi sveitarstjórnir og eftir atvikum aðrar fagstofnanir og hagsmunaaðila." Í frumvarpinu segir um breytingu á öðrum lögum, þ.e. 81. gr. laga um náttúruvernd „, h. Í stað 2. og 3. másl. 1. mgr. 81. gr. koma þrjú nýir málsliðir, svohljóðandi: Um gerð og réttaráhrif stjórnunar- og verndaráætlunar fyrir þjóðgarða gilda lög um Þjóðgarðastofnun og þjóðgarða. Umdæmisráð, sbr. lög um Þjóðgarðastofnun og þjóðgarða, hafa yfirumsjón með gerð tillögu að stjórnunar- og verndaráætlun fyrir friðlýst svæði í sínu umdæmi. Hafi stjórn verið skipuð fyrir friðlýst svæði er yfirumsjón með gerð tillögu að stjórnunar- og verndaráætlun þess svæðis þó í höndum stjórnar." Það vaknar því sú spurning hvort og þá hvaða hlutverk Náttúrufræðistofnun hefur við gerð framangreindra áætlana ef frumvarpið verður óbreytt að lögum.

29., 30., og 31. gr. frumvarpsins *Bann við spjöllum og raski, Dvöl, umgengni og umferð í þjóðgördum, Öryggi gesta*. Að mati Náttúrufræðistofnunar eiga allar framagreindar greinar frumvarpsins að vera hluti af lögum um náttúruvernd (eða hluti af reglugerðum) enda um að ræða almennar meginreglur. Það vekur athygli Náttúrufræðistofnunar að framandi ágengar lífverur eru ekki sértaklega taldar upp í 29. gr. frumvarpsins, eru nefndar í greinargerð, en hins vegar notað orðalagið: „Þó eru heimilar framkvæmdir sem miða að því að endurheimta landgæði, verja lífríki, jarðmyndanir og landsvæði, **svo sem vegna ágangs manna, dýra eða plantna** eða vegna náttúruhamfara, ágangs vatns og sjávar, jarðvegseyðingar eða annarrar röskunar af völdum manna eða náttúru." Það vekur athygli að bæði er fjallað um náttúruhamfarir og „...eða röskunar af völdum manna eða náttúru." Þetta þarf að vera skýrara og greina vel á milli þess sem getur talist náttúruleg þróun og svo náttúruhamfarir sem menn vilja verjast þó náttúruhamfarir séu hluti af náttúrulegri þróun og þess sem er greinilega röskun af óskynsamlegri hegðun manna þar undir dreifing framandi ágengra tegunda. Að tala um röskun af völdum náttúrunnar almennt er mjög óljóst.

32., 33. og 34. gr. frumvarpsins, *Atvinnustefna og samningar við þjónustuaðila. Leyfisveitingar, Meginstarfsstöðvar og þjónustustöðvar*. Að mati Náttúrufræðistofnunar eiga framangreindar greinar að vera hluti af lögum um náttúruvernd.

35. gr. til og með 43. gr. frumvarpsins. Náttúrufræðistofnun telur að allar þessar greinar frumvarpsins eigi að vera hluti af lögum um náttúruvernd. Náttúrufræðistofnun er það til efs að þessi lög geti orðið að veruleika 1. janúar 2020 sbr. fyrri athugasemdir.

44. gr. frumvarpsins *Breyting á öðrum lögum*. Náttúrufræðistofnun sér ekki ástæðu til að gera athugasemdir við alla þá liði sem snúa annað hvort að nafnabreytingum vegna breytinga á hlutverki stofnana eða breytingar á lögum um náttúruvernd þar sem vísað er til laga um þjóðgarðastofnun og þjóðgarða, sem er reyndar gott dæmi um óþarfa rugling, og vísar þar til fyrri athugasemda. Náttúrufræðistofnun vill þó sérstaklega gera athugasemd við og spyrja hvers vegna nýrri stofnun er ekki treyst fyrir því að fara einnig með framkvæmd **XI kafla laga um náttúruvernd um innflutning og dreifingu lifandi framandi lífvera**. Þetta þarfnast skýringa en þær er ekki að finna í frumvarpinu.

Að mati Náttúrufræðistofnunar þarfnast framangreint frumvarp gagngerrar endurskoðunar



sérstaklega hvað varðar tengsl við lög um náttúruvernd. Það er skoðun Náttúrufræðistofnunar að frumvarpið eins og það er sett fram sé ekki til bóta og að það sé villandi að vera með mörg helstu ákvæði um náttúruvernd á stórum svæðum landsins í tvennum megin lögum auk annarra sérлага.

Virðingarfyllst



Jón Gunnar Ottósson
forstjóri



Trausti Baldursson
forstöðumaður vistfræði- og ráðgjafardeildar

