



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Umhverfis- og auðlindaráðuneytið
Skuggasundi 1
150 Reykjavík

Reykjavík 29. ágúst 2018

1709001SA GB
Málalykill: 11.05

Efni: Umsögn um drög að frumvarp til laga um Þjóðgarðastofnun og br. á I. um náttúruvernd

Ofangreint frumvarp, sem umhverfis- og auðlindaráðherra hyggst leggja fram á Alþingi, er til umsagnar á samráðsvef Stjórnnarráðsins. Ráðherra umhverfis- og auðlindaráðherra kynnti efni og markmið frumvarpsins á fundi skipulagsmálanefndar sambandsins sem haldinn var 27. ágúst sl. Umsögn þessi er byggð á þeim ábendingum sem fram komu á þeim fundi.

Sérálit fulltrúa Sambands íslenskra sveitarfélaga

Sambandið átti fulltrúa í starfshópi sem vann að gerð frumvarpsins og skilaði fulltrúinn séráliði ásamt öðrum nefndarmanni, sem sneri að eftirtöldum atriðum:

1. Að enn eigi eftir að útkljá hvernig markmiði vinnunnar um að viðhalda sjálfstæði í rekstri þjóðgarðanna verði náð og efla og styrkja sameiginlega starfsemi og stoðþjónustu þjóðgarða og friðlýstra svæða. Taka verður tillit til mismunandi verndargilda svæða m.t.t. náttúruminja, menningarminja eða söguminja.
2. Að enn sé óleyst hvernig náð verði markmiðum um að efla valddreifingu og aðkomu að friðlýstum svæðum ásamt því að samhæfa betur verkefni og stjórnsýslu þjóðgarðanna þriggja og friðlýstra svæða með því að styrkja faglega getu og ná fram skilvirkari nýtingu þeirra fjármuna sem til þessarar starfsemi er varið.
3. Löggjöfin þurfi að bjóða upp á sveigjanleika og skoða þurfi fleiri möguleika á uppsetningu sameiginlegrar starfsemi, sem tryggi samhæfingu en gefi jafnframt svigrúm til mismunandi samsetningar svæða og að rekstur fari eftir aðstæðum á hverjum stað.
4. Við frekari vinnslu frumvarpsins í ráðuneytinu verði lögð áhersla á mikilvægi þess að í allri umræðu um friðlýst svæði og þjóðgarða verði horft til þeirra atvinnutækifæra sem þar geta myndast. Þessi áhersla ætti m.a. að endurspeglast í ákvæði um markmið laga um Þjóðgarðastofnun

Eftir því sem við á er höfð hliðsjón af sérálitinu við gerð þessarar umsagnar. Við frekari vinnslu frumvarpsins hafa þó verið sniðnir af því ýmsir annmarkar. Að áliði sambandsins og fulltrúa þess í starfshópnum hefur því að töluverðu leyti verið brugðist við ábendingum í sérálitinu, sbr. m.a. 13. gr. um umdæmisráð og 14. gr. um stjórnnáttúruverndarsvæða. Rétt er þó að hafa þann fyrirvara að ákvæði um umhverfisráð er fremur ómótað og liggur t.d. ekkert fyrir um hvernig umdæmaskipting verður ákveðin.



Eftir standa ábendingar um að skýra þurfi betur aðkomu yfirvalda minjamála að málefnum þjóðgarða og friðlýstra svæða. M.a. þurfi að gera ráð fyrir því að minjavörður á viðkomandi svæði eigu seturétt á fundum umdæmisráða.

Umfjöllun í skipulagsmálanefnd sambandsins

Við umfjöllun í skipulagsmálanefnd sambandsins kom fram fjöldi ábendinga en jafnframt voru veitt gagnleg svör af hálfu ráðuneytisins við ýmsum spurningum fundarmanna. Almenn ábending til ráðuneytisins er að tilefni er til þess að veita ítarlegri skýringar við einstakar greinar frumvarpsins. Má sem dæmi nefna að í skýringum við 4. gr. þurfi að koma skýrt fram hvernig samráði við sveitarstjórn og landeigendur verði almennt hattar í aðdraganda ákvörðunar um stofnun þjóðgarðs.

Skipulagsmálanefnd hafði einnig athugasemdir við að ákvarðanir um stækkan þjóðgarða, sbr. 6.-8. gr. er heimilt að ákveða í reglugerð og er í umræddum greinum hvergi vikið að samráði við sveitarstjórn og landeigendur.

Samantekið telur nefndin að við gerð umsagnar sambandsins um frumvarpið sé einkum þörf á að rýna eftifarandi atriði:

- 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 sveitarfélag;
- 3) aðkomu stjórvalda minjamála að umdæmisráðum;
- 4) aðkoma löggjafans að ákvörðun um afmörkun þjóðgarða og stækkan þeirra og tengsl við almenna stefnumótun um náttúruvernd;
- 5) hvort þörf er á ákvæði um samráðsvettvang um stefnumótun og starfsemi Þjóðgarðastofnunar.

Almennt um frumvarpið

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. Áformað er að innan stofnunarinnar verði byggð upp fagleg stoðþjónusta á sviði stjórnsýslu, fjármála, rekstrar, skipulagsmála og verklegra framkvæmda o.s.frv., sem nýtist öllum einingum. Miðlæg starfsemi Þjóðgarðastofnunar mun jafnframt vinna að eftirliti með framfylgd stefnu, áætlana, laga og reglugerða, stuðla að samlegð og samræmi í starfseminni og hafa heildarsýn yfir atriði sem lúta að helstu árangursþáttum í starfsemi stofnunarinnar. Þá mun stofnunin vinna að því að samræma reglur sem gilda um starfsemi og umgengni í þjóðgörðum.

Í almennum skýringum við frumvarpið kemur fram að Þjóðgarðastofnun er ætlað að hafa heildarsýn og móta heildraent skipulag og ásýnd fyrir starfsemi þjóðgarða og náttúruverndarsvæða, jafnframt því að byggja upp nauðsynlega þekkingu og innviði.



Áhersla verði lögð á jafnvægi verndar og nýtingar sem rúmast getur innan verndarsvæða, svo sem sjálfbærrar beitar, veiðar, útvistar og ferðaþjónustu.

Án efa munu einhverjir umsagnaraðilar staldra við þessa upptalningu og þá staðreynd að hvergi í skýringum við frumvarpið er vikið að því hvort til álita komi að orkunýting verði leyfð innan svæða sem falla undir frumvarpið, svo sem vindorkuver, og þá með hvaða takmörkunum. Að áliti sambandsins er tilefni til að skýr svör liggi fyrir um þetta álitaefni.

Tilefni er til þess að taka undir ábendingar annarra umsagnaraðila um að heitið Þjóðgerðastofnun er ekki endilega lýsandi fyrir það breiða hlutverk sem stofnuninni er ætlað að annast á sviði náttúruverndar.

Huga þarf betur að samræmi í frumvarpinu hvað varðar svæði sem friðlýst eru í sérlögum, sbr. lög um friðun Breiðafjarðar og lög um friðun Mývatns. Í 1. og 3. gr. frv. er tilgreint að þessi svæði falli undir starfsemi Þjóðgarðastofnunar. Í 14. gr., sem fjallar um stjórn náttúruverndarsvæða er hins vegar ekki getið um þessi svæði. Mikilvægt er að staða þessara svæða verði skýr í nýjum lögum.

Aðkoma sveitarfélaga að skipulagsákvörðunum

Líkt og fram kom í upphafi þessarar umsagnar telur sambandið tilefni til þess að skerpa á ákvæðum frumvarpsins um samráð við sveitarstjórnir. Mikilvægt er að sem best sátt ríki milli þjóðgarða og sveitarstjórnna. Sveitarstjórnir hljóta m.a. að staldra við ákvæði 29. gr. frv. um réttaráhrif stjórnunar- og verndaráætlana í þjóðgörðum, 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 Vatnajökulsþjóðgarð.

Vert er 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 28. gr. er ákvæði um að hægt er að breyta stjórnunar- og verndaráætlunum 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 29. gr. frv.

Að áliti sambandsins er hins vegar ástæða til þess að kalla eftir samtali við ráðuneytið um að tryggja skýrari aðkomu sveitarfélaga að ákvörðunum um friðlýsingu landsvæða innan marka sveitarfélags sem þjóðgarðs, sbr. 3. mgr. 4. gr. og um afmörkun þjóðgarða. Almenn afstaða sveitarstjórnna um land allt hlýtur að vera sú að landsvæði verði ekki friðlýst sem þjóðgarður í óþökk sveitarstjórnar.

Sama sjónarmið á við um ákvarðanir um stækkun þjóðgarða, sbr. 6.-8. gr. frv. Athygli vekur að eins og þau ákvæði eru orðuð virðast engar málsmeðferðarreglur gilda um breytingar á mörkum þjóðgarða heldur sé ráðherra framselt allt forræði á því að ákvarða mörk þjóðgarða með reglugerð. Að áliti sambandsins þarf að lágmarki að setja inn ákvæði um málsmeðferð, þar sem tryggð væri vönduð umfjöllun í svæðisráðum og stjórn viðkomandi þjóðgarðs, ásamt samráði við viðkomandi sveitarfélög áður en reglugerð er gefin út um stækkun þjóðgarða. Með því ætti að vera unnt að tryggja að geðþótti ráðherra á hverjum tíma leiði ekki til þess að þjóðgarður verði stækkaður í óþökk viðkomandi sveitarfélaga.



Ákvæði um uppkaup og eignarnám, sbr. 10. gr. frv.

Þess má vænta að ákvæði 10. gr. verði umdeilt, en þar er Þjóðgarðastofnun veitt víðtæk heimild til kaupa á fasteignum, þ.m.t. mannvirki og nytjaréttindi innan þjóðgarða.

Afstaða sambandsins er sú að tilefni sé til þess að stofnunin hafi heimild til uppkaupa, líkt og kveðið er á um í ákvæðinu. Tilefni kann þó að vera til þess að takmarka heimildina við svæði innan þjóðgarðs eða a.m.k. skýra nánar hvað átt er við með „næsta nágrenni hans“. Heimildin virðist hins vegar ekki taka til annarra friðlýstra svæða, sem er nokkurt umhugsunarefni og kann að vera tilefni til að kveða skýrar á um sambærilega heimild í náttúruverndarlögum. Af hálfu sambandsins er einkum horft til þess að víða hefur friðlýsing landsvæða tafist vegna ósamkomulags milli landeigenda. Sérstaklega geta mál orðið erfið viðureignar þegar land er í sameign margra eigenda.

Enn umdeildara er þó ákvæði 2. mgr. 10. gr., sem er efnislega samhljóða 43. gr. náttúruverndarlaga. Verði ákvæðið að lögum er Þjóðgarðastofnun heimilað, að fengnu samþykki ráðherra, að taka eignarnámi lönd, mannvirki og réttindi til þess að framkvæma friðun sem lögin mæla fyrir um. Í umsögn Ásahrepps segir um þetta ákvæði:

„Hér er verið að veita Þjóðgarðastofnun heimild, t.d. að kaupa nytjarétt sem hefur m.a. verið lögvarinn með úrskurði Óbyggðaneftnar þegar um er að ræða afrétti á þjóðlendum. Það er alveg ljóst, með úrskurði Óbyggðaneftnar, að hinum óbeina eignarrétti nytjaréttthafa á afréttum verður ekki hnikað, nema með eignarnámi. Hér liggur það fyrir, svart á hvítu, að það er hluti af hugmyndafræðinni sem liggur að baki þessara draga að frumvarpi.“

Að álíti sambandsins er tilefni til þess að funda með ráðuneytinu um þetta ákvæði og fleiri athugasemdir sem fram koma í umsögnum sveitarfélaga.

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 stefnumótun, áætlanagerð og annarri ákvarðanatöku að völd þeirra og áhrif haldist að mestu óbreytt.

Ekki liggur fyrir mat á áhrifum frumvarpsins og liggja því ekki fyrir forsendur um fjölda starfa, breytingar á fjölda starfsstöðva og staðsetningu þeirra, o.s.frv. Í kynningu fyrir skipulagsmálanefnd sambandsins kom hins vegar 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 starfseminni en við því er líklega ekki að búast á þessu stigi. Almennt segir um staðsetningu verkefna í skýringum við frumvarpið:

„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 two flokka í samræmi við stefnu og áherslur: 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.

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. Tilefni er þannig til þess að minna á alla þá nýsköpun sem orðið hefur í ferðaþjónustu á starfssvæði Vatnajökulsþjóðgarðs, þar sem sprottið hafa upp fjölmörg fyrirtæki sem skapa heimamönum störf. Mikilvægt er að lagaumgjörðin stuðli að slíkri þróun og að áhersla á atvinnusköpun endurspeglist í stefnumörkun stjórnvalda.

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. 4. gr., 4. tl. 5. gr., 3. mgr. 13. gr., 9. tl. 1. mgr. 19. gr., 2. tl. 1. mgr. 20. gr., 3. mgr. 27. gr. og 33. gr.

Aðkoma minjavardar

Í samræmi við umfjöllun í skipulagsmálanefnd sambandsins er tilefni til að benda á að í 13. gr. frv., sem fjallar um umdæmisráð, ætti að gera ráð fyrir aðkomu minjavardar, t.d. þannig að hann eigi seturétt á fundum umdæmisráðs. Jafnframt telur sambandið rétt að leita eftir umsögn Minjastofnunar um frumvarpið.

Lokaorð

Samband íslenskra sveitarfélaga leggur áherslu á að sem breiðust sátt geti orðið um efni frumvarpsins. Hér er um að ræða löggjöf sem snertir mjög marga, eins og sést á þeim fjölda umsagnar sem þegar hafa borist um málið. Ljóst er að skoðanir um málið eru mjög skiptar og má t.d. sjá af umsögnum að sveitarstjórnarmenn telja ekki endilega þörf á að sett verði á fót miðlæg stofnun um málefni þjóðgarða og friðlýstra svæða.

Sambandið áréttar ósk um fund með ráðuneytinu þar sem farið verði sérstaklega yfir umsögn þessa ásamt umsögnum einstakra sveitarfélaga og landshlutasamtaka um málið.

Virðingarfyllst
SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA


Karl Björnsson

framkvæmdastjóri