

**Umhverfis- og auðlindaráðuneyti**  
**Skuggasundi 1-3**  
**101 Reykjavík**

sent í gegnum samráðsgátt

Reykjavík, 15. janúar 2020

**Umsögn Landverndar við drög að frumvarpi til laga um þjóðgarða og þjóðgarðastofnun, mál nr. 318/2019**

Stjórn Landverndar styður heilshugar að ný stofnun um þjóðgarða og friðlýst svæði verði stofnuð. Það yrði mikið framfaraskref verndun íslenskrar náttúru. Landvernd vísar til umsagna sinna (einnig í viðhengi) um sama mál dags. 7. september 2018 og 9. maí 2019 sem og umsögn sína um drög að frumvarpi til laga um Hálandisþjóðgarð dags. 16. janúar 2020.

**Almennar athugasemdi**

Stjórn Landverndar ítrekar þá athugasemd sína sem áður hefur komið fram að hvorki frumvarpið sjálft né nafn stofnunarinnar sýni nógu skýrt að hin nýja stofnun eigi að halda utan um öll friðlýst svæði. Heppilegra nafn fyrir nýja stofnun væri Náttúruverndarstofnun þar sem það myndi undirstrika víðtækar hlutverk stofnunarinnar, sem er umtalsvert meira en að sinna þjóðgörðum eingöngu. Umsjón með þegar friðlýstum svæðum og friðlýsing nýrra svæða eftir samþykkt alþingis er ekki síður mikilvægt mál fyrir Ísland sem þarf að endurspeglast í lögum. Í núverandi mynd er heill kafli (II.kafli) um þjóðgarða en eingöngu ein grein (15. gr.) um önnur náttúruverndarsvæði.

Í umsjón Umhverfisstofnunar lágu nýjar friðlýsingar í dvala um langt skeið þar til umhverfisráðuneytið skipaði sérstakan starfshóp til þess að taka á málinu árið 2018. Hafði nánast ekkert verið friðlýst af þeim ca. 50 svæðum og vistgerðum sem Alþingi hafði ályktað um að ætti að friðlýsa allt frá stofnun Umhverfisstofnunar. Þetta sýnir vankanta við að hlutverk stofnunar í friðlýsingarmálum sé ekki skýrt.

Landvernd ítrekar einnig athugasemdir sínar um stjórnfyrirkomulag og skipan í umdæmisráð en þar virðist fagþekking ekki vera höfð í fyrirrúmi. Hætta er á því að skammtímahagsmunir bundnir við kjörtímabil sveitastjórna ráði við ákvarðanir en ekki þau langtímasjónarmið sem náttúruvernd hvílir á og að skortur á fagþekkingu innan umdæmisráða verði til þess að vernd náttúru- og menningarminja verði ekki í fyrirrúmi eins og markmiðið hlýtur þó að vera.

Þá telur Landvernd að með frumvarpinu sé hætta á því að sú vernd náttúru- og menningarminja sem falin er í þjóðgörðum veikist verulega því með gildistöku frumvarpsins þar sem geta þjóðgarða til að verja sig gegn stórum framkvæmdum sem ekki þjóna markmiðum friðlýsingarskilmála þjóðgarðsins, er ekki lengur tryggð.

Í versta falli gæti frumvarpið orðið til þess að þjóðgarður á hálendi Íslands rísi ekki nema í bjagaðri mynd þar sem í frumvarpsdrögum er gert ráð fyrir því að sveitafélög verði að veita samþykki fyrir stofnun þjóðgarðs.

Alvarleg handvömm hefur orðið við kynningu frumvarpsins þar sem láðst hefur að vekja athygli á því að verði frumvarpið að lögum breytist 47 gr. náttúruverndarlaga nr. 60/2013. Það myndi draga umtalsvert úr getu þjóðgarða til að vernda íslenskri náttúru. Ef breytingin nær fram að ganga verða framkvæmdir og athafnir innan þjóðgarðs sem ekki þjóna markmiðum friðlýsingar hans, ekki lengur bannaðar.

## Sértækar athugasemdir

### II. kafli. Þjóðgarðar

Landvernd ítrekar athugasemd sína frá 9. maí sl. að sérstakan kafla þurfi um önnur náttúruverndarsvæði.

*„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”*

### 2. gr. Friðlýsing þjóðgarðs og 3. gr. Markmið með stofnun þjóðgarðs

Stjórn Landverndar ítrekar athugasemd sína frá 9. maí sl. um að um friðlýsingu og markmið þjóðgarða sé fjallað í 47. gr. náttúruverndarlaga (60/2013). Rétt er því að vísa til hennar hér. Þá er nauðsynlegt að falla frá þeim breytingum sem lagðar eru til í 42. gr. 1. tölul. e. liðar í frumvarpsdrögum (sjá nánari umfjöllun síðar).

Vegna smæðar sveitafélaga á Íslandi og þar með hættu á takmarkaðri þekkingu á náttúruvernd hjá sveitastjórnnum og skammtímasjónarmiða sem kjörtímabil óhjákvæmilega fela í sér, telur Landvernd óráðlegt að sveitafélög geti einhliða hafnað stofnun þjóðgarðs innan sveitafélagsins.

Landvernd leggur til að 3. mgr. 2. gr verði svohljóðandi (breytingar feitletraðar):

*“Leita skal ~~samþykkis~~ **umsagnar** viðkomandi sveitarstjórnar áður en landsvæði í sveitarfélaginu er friðlýst sem þjóðgarður.”*

Landvernd leggur til að 5. liður 3. gr verði svohljóðandi (breytingar feitletraðar):

*“Leitast við að efla samfélag og styrkja byggð og atvinnustarfsemi í nágrenni þjóðgarðsins og ~~á landinu öllu meðal annars með því að hvetja til sjálfbærrar nýtingar gæða svæðisins, á sjálfbæran hátt.~~”*

### 12. gr. Umdæmisráð

Landvernd ítrekar skoðun sína að of litlar kröfur séu gerðar um fagþekkingu til setu í umdæmisráði og að sveitafélög hafi þar of mikið vægi á kostnað fulltrúa sem hafa sérþekkingu á náttúrufari. Landvernd ítrekar tillögu sína frá 9. maí sl. um samsetningu umdæmisráðs:

*“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. “*

Jafnframt vísar stjórn Landverndar í umfjöllun sína um þennan lið í umsögn sinni frá 9. maí sl. bls. 3 og frá 7. september 2018 bls. 3-5.

#### 15. gr. Stjórn náttúruverndarsvæða

Stjórn Landverndar ítrekar umsögn sína frá 9. maí sl. um þessa grein:

*“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. “*

#### 16. gr. Þjóðgarðurinn á Þingvöllum

Stjórn Landverndar styður þær breytingar sem lagðar eru til um stjórn Þingvallabjóðgarðar og telur þær til mikilla bóta varðandi faglega stjórnun þjóðgarðarins.

#### 22. gr. Menningarminjar

Eins og fram kemur í umsögnum Landverndar dags. 7. september 2018 og 9. maí 2019 er brýnt að byggja frumvarpsdrögin á náttúruverndarlögum 60/2013. Því ætti að bæta inn nýrri grein samhljóða 22 gr. um náttúruminjar og visa til náttúruverndarlaga. Greinin gæti því verið svohljóðandi:

*“23. gr. Náttúruminjar.*

*Um náttúruminjar fer samkvæmt ákvæðum laga um náttúruvernd nr. 60/2013. Þegar þjóðgarðastofnun fjallar um náttúruminjar innan þjóðgarðs skal leita umsagnar Náttúrufræðistofnunar Íslands sem annast skráningu og vöktun náttúru Íslands. “*

#### 23. gr. Stjórnunar- og verndaráætlun.

Í ljósi þess hvernig skipa á í umdæmisráð og í stjórn Hálandisþjóðgarðs í drögum að frumvarpi um málið og þess að stjórnunar- og verndaráætlun er meginstjórnntæki þjóðgarða verður að gæta þess að stjórnunar- og verndaráætlunin geti ekki gengið gegn markmiðum þjóðgarðs eða friðlýsta svæðisins, friðlýsingarskilmálum eða náttúruverndarlögum. Ákvæði náttúruverndarlaga ættu að vera til grundvallar stjórnunar- og verndaráætlunar. Hætta er á að opnað verði fyrir framkvæmdir sem ekki eru í þágu friðlýsingarinnar með 23. gr. frumvarpsdraganna. Í 2. mgr. er óljóst hvers vegna mannvirkjagerð á að koma fram í stjórnar- og verndaráætlun en orðin „...öðrum innviðum á svæðinu“ ættu að ná yfir þær

framkvæmdir sem eru í samræmi við friðlýsingarskilmála og nauðsynlegar fyrir starfssemi þjóðgarðsins. Aðra mannvirkjagerð á ekki að ráðast í innan þjóðgarða.

Stjórn Landverndar leggur til að 23.gr. verði svohljóðandi (breytingar feitletraðar):

*„Stjórnunar- og verndaráætlun skal unnin fyrir hvern þjóðgarð og er meginstjórn tæki þjóðgarða **og friðlýstra svæða**. Í áætluninni eru tilgreind nánar markmið verndar, stefna stjórnar og leiðir til að framfylgja stjórnun og vernd í samræmi við markmið laga þessara. **Til grundvallar stjórnunar- og verndaráætlunar skulu liggja friðlýsingarskilmálar svæðis/svæða og lög um náttúruvernd nr. 60/2013 og leiðbeiningar Alþjóða náttúruverndarsamtakanna (IUCN) um flokkun svæða***

*Í stjórnunar- og verndaráætlun er gerð grein fyrir markmiðum verndar á einstökum svæðum innan viðkomandi þjóðgarðs, verndaraðgerðum, endurheimt vistkerfa, vöktun, landnýtingu, öryggismálum, ~~mannvirkjagerð~~, stefnu stjórnar um staðsetningu og fyrirkomulag gestastofa og þjónustustöðva innan þjóðgarðs, samgöngum og öðrum innviðum á svæðinu. Þar skal fjallað um umferðarrétt almennings, aðgengi að svæðinu, not þess og takmarkanir sem gilda á einstökum svæðum.*

*Í stjórnunar- og verndaráætlun skal tilgreina almenn skilyrði sem sett eru fyrir því að aðilar megi stunda atvinnu innan þjóðgarðsins. Þar skal jafnframt koma fram almennt mat á því ~~hvort og þá~~ hvernig takmarka skuli atvinnutengda starfsemi innan þjóðgarðs með hliðsjón af ákvæðum 3. gr. Í stjórnunar- og verndaráætlun ~~er heimilt að~~ **skal** setja skilyrði um hvernig framkvæmdum skuli háttað og um eftirlit með þeim til að tryggja að framkvæmdir raski ekki ~~að óþörfu~~ lífríki, jarðmyndunum, vatnafari, landslagi, **víðernaupplifun** eða menningarminjum í þjóðgarðinum.“*

#### 24. gr. Málsmeðferð

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

#### 25. gr. Réttaráhrif stjórnunar- og verndaráætlunar.

Alþjóðleg viðmið (skilgreining IUCN) á þjóðgörðum og samþykkt ályktun Alþjóða náttúruverndarsamtakanna (IUCN)<sup>1</sup> taka skýrt fram að framkvæmdir innan þjóðgarða sem ekki þjóna markmiðum friðlýsingarinnar eru óheimilar. Íslensk náttúruverndarlög nr 60/2013 voru sett í samræmi við þetta en 47. gr náttúruverndarlaga segir:

<sup>1</sup> Sjá WCC-2016-Rec-102-EN Protected areas and other areas important for biodiversity in relation to environmentally damaging industrial activities and infrastructure development: [https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/resrecfiles/wcc\\_2016\\_rec\\_102\\_en.pdf](https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/resrecfiles/wcc_2016_rec_102_en.pdf)

*„Í þjóðgörðum eru allar athafnir og framkvæmdir sem hafa varanleg áhrif á náttúru svæðisins bannaðar nema þær séu nauðsynlegar til að markmið friðlýsingarinnar náist.“*

25. gr frumvarpsdraganna kollvarpar þessu alþjóðlega viðurkennda meginstefti þjóðgarða og veitir umdæmisráðum og stjórnnum þjóðgarða heimild til þess að leyfa rask á náttúru þjóðgarðsins í öðrum tilgangi en til þess að ná markmiðum friðlýsingar. Hér er um viðsnúning á verndarhugtaki þjóðgarða að ræða og hvetur Landvernd Umhverfis- og auðlindaráðherra til þess að hverfa strax frá þessum hugmyndum enda myndu þær ekki bara rýra gildi verndar á hálendi Íslands heldur í öllum þjóðgörðum, núverandi og framtíðar. Í frumvarpsdrögum sem miða að því að „efla og styrkja [stjórnkerfi náttúruverndar]“ eins og segir í 2. gr greinagerðar með frumvarpsdrögunum, skýtur skökku við að gera hið andstæða; veikja stjórnkerfi náttúruverndar á Íslandi.

Stjórn Landverndar leggur til að eftirfarandi breytingar (feitletraðar) verði gerðar á 2. mgr. 25. gr:

*„Mannvirkjagerð og hvers konar jarðrask innan þjóðgarðs eru óheimil **nema þær séu nauðsynlegar til að markmið friðlýsingarinnar náist. ef ekki er gert ráð fyrir því í stjórnunar- og verndaráætlun, sbr. þó 26. og 32. gr.** Óheimilt er að gera nokkurt jarðrask eða reisa mannvirki innan þjóðgarðsins á þingvöllum nema að fengnu samþykki stjórnar þjóðgarðsins. ~~Ekki þarf sérstakt leyfi þjóðgarðastofnunar samkvæmt lögum þessum fyrir framkvæmdum sem gert er ráð fyrir í stjórnunar- og verndaráætlun. Slíkar framkvæmdir kunna eigi að síður að vera háðar framkvæmdaleyfi eða byggingarleyfi viðkomandi sveitarfélags. Ávallt skal hafa samráð við viðkomandi þjóðgarðsvörð áður en framkvæmd hefst.~~“*

26. gr. Bann við spjöllum og raski.

Þær breytingar sem orðið hafa á frumvarpsdrögum þessum á milli þinga virðast miða að því að gera framkvæmdir innan þjóðgarða mögulegar sem ekki þjóna markmiðum friðlýsinga. Eins og áður sagði er það ekki í samræmi við alþjóðleg viðmið eða náttúruverndarlög. Stjórn Landverndar furðar sig á þeim breytingum sem hafa verið gerðar á 26. gr. frumvarpsdraganna og telur að þær rýri verndargildi þjóðgarða og varar við því að þær nái fram að ganga. Landvernd óskar eftir því að ráðuneytið skýri á opinberum vettvangi hvers vegna fara á í svo víðtækar breytingar sem rýra gildi þjóðgarða í nafni náttúruverndar.

Stjórn Landverndar leggur til að eftirfarandi breytingar verði gerðar á 26. gr.:

*„Óheimilt er að valda spjöllum eða raski á lífríki, jarðmyndunum, landslagi og menningarminjum innan þjóðgarða og annarra friðlýstra svæða. **Heimilt er þó að ráðast í þær framkvæmdir sem sérstaklega eru heimilaðar í lögum um Hálendisþjóðgarð vegna orkunýtingar. Sama gildir um vegagerð sem fengið hefur sérstakt samþykki þjóðgarðsýfirvalda, lýtur ströngum skilyrðum um lágmarks rask og er gert ráð fyrir í stjórnunar- og verndaráætlun.** Þá er óheimilt að gera nokkuð það innan þjóðgarðs sem getur spillt eða mengað jarðveg eða vatn, hvort sem er á yfirborði eða grunnvatn.“*

Allar framkvæmdir innan þjóðgarðs skulu samræmast verndarmarkmiðum þjóðgarðsins samkvæmt ákvæðum laga þessara, reglugerða sem settar eru samkvæmt þeim, ~~og stjórnunar- og verndaráætlunar þjóðgarðsins, sbr. þó 2. og 3. málsl. 1. mgr. og náttúruverndarlögum nr. 60/2013.~~ Sé óhjákvæmilegt að ráðast í framkvæmdir sem ekki er gert ráð fyrir í stjórnunar- og verndaráætlun eða ársáætlun þjóðgarðsins skal samráð haft við stjórn viðkomandi þjóðgarðs. 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.“

### 32. gr. Eftirlit

Landvernd leggur til breytingu á 1. mgr. 32. gr. enda á hún líka við um landverði (breyting feitletruð)

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

Landvernd leggur til eftirfarandi breytingar á 3. mgr. 32. gr. frumvarpsdraganna:

„Ef brýna nauðsyn ber til er þjóðgarðastofnun, í samráði við önnur stjórnvöld eftir atvikum, heimilt að ráðast í framkvæmdir sem ekki er gert ráð fyrir í stjórnunar- og verndaráætlun, svo sem að láta leggja nýjan veg eða stíg eða annað sem auðveldar aðkomu eða brottför af svæði. **Ófrávíkjanlegt** skilyrði fyrir þessháttar framkvæmd er að með framkvæmdinni sé brugðist við **alvarlegri** náttúruvá eða öðrum óvæntum **og alvarlegum** aðstæðum og að framkvæmdin sé unnin í öryggisskyni eða vegna rannsókna sem nauðsynlegar eru til að tryggja almennt öryggi. Í stjórnunar- og verndaráætlun skal útfæra nánar almenn skilyrði og umfang slíkra framkvæmda sem til kynni að koma, svo sem um merkingar og stikun, afnám vega og aðrar framkvæmdir sem ráðast þarf í þegar náttúruvá eða aðrar óvæntar aðstæður eru ekki lengur fyrir hendi.“

### 34. gr. Áskorun, fyrirmæli um úrbætur, dagsektir o.fl

Landvernd ítrekar umsögn sína frá 9. maí sl. þar sem segir:

„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 náttúruverndarsvæðisins 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 teygjanlegt 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**““

### 38. gr. Reglugerðir fyrir þjóðgarð

Í 2. mgr. 5. tölulið er köfun nefnd sérstaklega. Við má bæta mörgum öðrum tegundum útivistar sem stundaðar eru innan þjóðgarða eins og klettaklifur, ísklifur, ýmiskonar vatnasport, svífdrekaflug o.fl. sem gætu ógnað náttúrufari og öryggi fólks. Landvernd leggur því til að orðinu köfun verði skipt út fyrir útivistarstarfsemi

### 42. gr. Breytingar á öðrum lögum

Hér er um umfangsmiklar breytingar að ræða sem erfitt er að reka sig eftir. Athugasemdir við þessa grein eru því ekki tæmandi.

Breyting á 3mgr. 47. gr. náttúruverndarlaga nr. 60/2013 sem lögð er til í e. lið 1. töluliðar 42. gr. frumvarpsdraganna er grundvallarbreyting á gildi þjóðgarðs og þeirri vernd sem íslenskri náttúru er veitt innan þeirra. Þess er ekki getið í greinagerð með frumvarpinu að þjóðgarðar verndi íslenska náttúru ekki lengur gegn stórum framkvæmdum sem ekki þjóna markmiðum friðlýsingarinnar verði frumvarpið samþykkt í núverandi mynd. Slík grundvallarbreyting á náttúruverndarlögum án útskýringa er ámælisverð handvömm. 3. mgr. 47. gr. náttúruverndarlaga var ekki tekin út í þeirri útgáfu frumvarpsins sem var til umsagnar í vor.

Stjórn Landverndar leggst eindregið gegn þessari breytingu og telur hana veikja ekki bara verndargildi þjóðgarða heldur einnig möguleika til þess að vernda íslenska náttúru. Það væri mikil afturför ef þessi breyting á náttúruverndarlögum gengi í gegn og þjóðgarðar hættu að veita íslenskri náttúru vernd fyrir eyðileggingu í þágu stórra framkvæmda.

Landvernd vill að 47. gr. náttúruverndarlaga fái að standa óbreytt og e. liður 1. töluliðar 42. gr. frumvarpsdraganna falli því niður.

Þá vísar stjórn Landverndar í umfjöllun hér að ofan um stjórnunar- og verndaráætlanir vegna h. liðar 1. töluliðar 42. gr. frumvarpsdraganna sem fjallar um 81. gr. náttúruverndarlaga.

### Lokaorð

Hætt er við því að með samþykkt þessa frumvarps í núverandi mynd veikist náttúruvernd á Íslandi í stað þess að styrkjast. Vernd sem felst í þjóðgörðum yrði veikt þar sem stórar framkvæmdir sem ekki þjóna markmiðum friðlýsingar yrðu heimilaðar. Þá yrði sveitafélögum gert kleift að stöðva stofnun þjóðgarða. Jafnframt yrðu önnur friðlýst svæði áfram á hrakhólum þar sem umsýslu þeirra eru ekki gerð nægjanlega skýr skil í þessu frumvarpi og hlutverk hinnar nýju stofnunar gagnvart þeim er ekki skýrt.

Landvernd styður heilshugar að ein stofnun hafi með höndum náttúruverndarmál á Íslandi eins og lagt er til í frumvarpinu. Þó eru miklir vankantar á frumvarpinu eins og Landvernd hefur bent á í fyrri



umsögnum og því þyrfti ráðuneytið að gera miklar breytingar á því áður en það verður lagt fram fyrir Alþingi. Landvernd hefur ítrekað bent á að lög um Þjóðgarðastofnun ættu að hvíla á grunni náttúruverndarlaga og að endurskrifa ætti frumvarpið út frá þeim. Eins og drögin líta út í dag virðist þeir kaflar náttúruverndarlaga sem varðar stjórnslu náttúruverndar standa frumvarpsdrögum framar.

Virðingarfyllt,  
f.h. stjórnar Landverndar

Auður Önnu Magnúsdóttir, framkvæmdastjóri