

Umhverfis- og auðlindaráðuneytið  
Skuggasundi 1  
101 Reykjavík

Reykjavík 5. september 2018  
UST201807-148/S.Á.  
04.04

### Efni: Þjóðgarðastofnun - lagabreytingar

Vísað er til máls nr. S-99/2018 í samráðsgátt stjórvalda, þar sem umhverfis- og auðlindaráðuneytið óskar eftir athugasemdum við drög að frumvarpi til laga um Þjóðgarðastofnun. Samhliða eru lögð fram drög að fyrirhuguðum breytingum á lögum nr. 60/2013 um náttúruvernd. Áætlað er að leggja frumvörpin fyrir Alþingi á 149. löggjafarþingi 2018-2019. Frumvarp til Þjóðgarðastofnunar gerir ráð fyrir að allir þjóðgarðar landsins, þ.e. Þjóðgarðurinn Snæfellsjökull, Vatnajökulsþjóðgarður og þjóðgarðurinn á Þingvöllum sameinist í eina stofnun, sem og önnur friðlýst svæði á Íslandi. Jafnframt verði undirbúningur friðlýsinga, eftirlit á friðlýstum svæðum og stjórnum þeirra meðal verkefna hinnar nýju stofnunar.

Umhverfis- og auðlindaráðherra kynnti fyrirætlun sína um hina nýju stofnun fyrir starfsmönnum stofnunarinnar á fundum höldnum á Mývatni þann 2. júlí og í Reykjavík 5. júlí 2018 og boðaði að frumvarpið yrði sett í almenna umsögn eftir sumarfrí og þar gæfist stofnuninni tækifæri að koma að sínum sjónarmiðum. Stofnunin þakkar þetta tækifæri til að koma að sjónarmiðum sínum til hins nýja frumvarps. Stofnunin taldi mikilvægt að tryggja að allir starfsmenn stofnunarinnar hefðu tækifæri til að koma að sínum sjónarmiðum um frumvarpið. Óskað var eftir því að öll teymi stofnunarinnar settu fram sín sjónarmið bæði kosti og galla. Jafnframt voru vinnuhópar settir á laggirnar sem tóku á almennum þáttum sem snerta fjármál, mannað og almennar athugasemdir við einstakar greinar. Í umsögn þessari er að finna samantekt um helstu sjónarmið sem komu fram hjá teymum stofnunarinnar en athugasemdir teyma í heild sinni verða sendar til umhverfis- og auðlindaráðuneytis.

Umhverfisstofnun hefur áður komið að vinnu vegna hugmynda um sameiningu eða uppskiptingu hennar. Vert að minna á að Umhverfisstofnun varð til árið 2003 við sameiningu Náttúruverndar ríkisins, Hollustuverndar ríkisins og veiðistjóraembættisins með það að markmiði að búa til öfluga stofnun á landsvísu sem sinnti náttúruverndar- og umhverfismálum. Umhverfisstofnun telur mikilvægt að við mat á fram komnu frumvarpi að horft sé til framtíðar. Lykilatriðið er að skilgreina í byrjun hvaða markmiðum og

árangri eigi að ná í umhverfismálum í heild. Hvernig stofnunum þarfum við á að halda til að standa við innlendar sem alþjóðlegar skuldbindingar í umhverfis- og náttúruverndarmálum.

Sé horft yfir svið umhverfismála á heimsvísu er almenn tilhneiting til þess að horfa á umhverfismál sem eina heild en ekki hólfaða niður eins og áður tíðkaðist. Á Norðurlöndunum hafa ýmsar breytingar verið gerðar á undanförnum árum varðandi uppbyggingu þeirra stofnana sem vinna að umhverfismálum. Í Noregi varð til ein stofnun Umhverfisstofnun Noregs Miljodirectorate úr tveimur stofnunum þ.e. Directorate for naturforvaltning (sá um náttúruverndarmál, rekstur og stjórnsýslu friðlýstra svæða og vatnamál) og Klima og forurensinsdirektoratet (mengunarmál og loftslagsmál). Norska Umhverfisstofnunin hefur tvær höfuðstöðvar og er starfsfólk um 700 talsins. Í viðtali við norska umhverfissráðherrann sem leiddi sameininguna koma m.a. fram að meginröksemdin fyrir sameiningu hafi verið að aðskilnaður hefðbundinnar náttúruverndar og umhverfisverndar hafi verið gamaldags og ekki virkað miðað við þarfir í dag. Jafnframt að áskoranir í loftslagsmálum krefðust samhæfðra aðgerða.

Umhverfisstofnun telur jákvætt að sameina rekstur og umsjón þjóðgarða og friðlýstra svæða undir einni stofnun. Umhverfisstofnun vísar til bréfs stofnunarinnar til umhverfis- og auðlindaráðuneytis, dags. 24. mars 2009, þar sem fram kemur m.a. að stofnunin telji að starfsemi þjóðgarða og friðlýstra svæða eigi best heima á sérstöku sviði innan stofnunarinnar. Þannig nýtist fjármunirnir best, auk þess sem vísað er til áralangrar reynslu stofnunarinnar af rekstri þjóðgarðs. Þá er dregin fram rík áhersla stofnunarinnar á markvissa samvinnu við heimamenn, ferðamálayfirvöld og hagsmunaaðila.

Út frá sjónarmiðum um að hámarka nýtingu fjármagns hins opinbera og tryggja öfluga fjárhagslega og faglega stjórn telur Umhverfisstofnun rökréttast að Vatnajökulsþjóðgarður, Þingvallaþjóðgarður og Umhverfisstofnun sameinist. Þannig yrði starfsemi allra þjóðgarðanna vistuð á einum stað, með tilheyrandi hagkvæmni og skilvirkni, og öflug samlegð náttúruverndar við önnur svið umhverfismála tryggð.

Umhverfisstofnun hefur nú þegar styrka stoðþjónustu þ.e. með mannauðsstjóra, gæðastjóra, skjalastjóra o.s.frv. Stofnunin hefur viðtæka og langa reynslu af umsjón, þ.m.t. uppbyggingu innviða og landvörsu, og eftirliti með einum af þremur þjóðgörðum landsins, ásamt öllum öðrum friðlýstum svæðum á Íslandi (fyrir utan hina þjóðgarðana two). Þá er Umhverfisstofnun mikla reynslu í að halda þéttu og góðu samráði við hina ýmsu hagaðila sem tengast starfsemi hennar, s.s. sveitarfélög. Jafnframt má minna má á að áður en Vatnajökulsþjóðgarður var stofnaður árið 2007 með samruna Skaftafellsþjóðgarðs og Jökulsárgljúfurs voru þeir tveir þjóðgarðar í umsjón Umhverfisstofnunar.

Með uppskiptingu Umhverfisstofnunar er verið að búa til tvær fremur litlar stofnanir. Það felur sjálfkrafa í sér að kjarnastarfsemi og stoðþjónusta beggja verður veikari en ef ein og sama stofnunin hefur verkefni beggja á sinni könnu. Stærri stofnanir eiga meiri möguleika en litlar á að skipuleggja þróttmikið starf og halda kostnaði niðri eða lækka hann. Þess vegna þarf að kanna hvort sameining í stærri stofnun gefur færi á að veita sömu þjónustu með minni kostnaði eða betri þjónustu fyrir sama kostnað.

Umhverfisstofnun er ung stofnun, aðeins 15 ára gömul. Á þessum tíma hefur hún þurft að takast á við nokkrar áskoranir í mannauðsmálum sem hafa haft áhrif á líðan starfsmanna og starfsanda innan stofnunarinnar, þ.e. við flutning starfa Rannsóknarstofu í matvælarannsóknum til Matís, flutning verkefna matvælaeftirlits til Matvælastofnunar, flutning starfsmanna Þjóðgarðsins Skaftafelli og Jökulsárgljúfurs til Vatnajökulsþjóðgarðs auk verulegs samdráttar í rekstri árið 2014, þar sem níu störf voru lögð niður eða starfsfólki sagt upp eftir því sem við átti.

Umhverfisstofnun er vel í stakk búin til að takast á við breytingar sem snúa að stærri og öflugri stofnun og myndi taka slíkri áskorun fagnandi. Stofnunin býr nú þegar yfir skýrri starfsmannastefnu, jafnréttisáætlun, þjónustu- og gæðastefnu, fjölskyldustefnu og nú nýlega stefnu um heilsueflingu og heilsueflandi stjórnun. Starfsfólk stofnunarinnar er þjálfarð í að rýna og endurmetsa reglulega allt starf, markmið og árangur og er vel fært um að gera það ef til sameiningar Umhverfisstofnunar, Vatnajökulsþjóðgarðs og Þingvallaþjóðgarðs kæmi.

Umhverfisstofnun gerir eftirfarandi athugasemdir við drög að frumvarpi til laga um Þjóðgarðastofnun:

### **1. Áhrif frumvarpsins á stjórnsýslu náttúruverndar og skyld verkefni**

Með lögum nr. 90/2002 var stjórnsýslustarfsemi þeirra stofnanna umhverfis- og auðlindaráðuneytis sem fóru með mengunarvarnir, hollustuhætti, náttúruvernd, dýravernd og stjórn á stofnstaðr villtra dýra sameinuð með stofnun Umhverfisstofnunar. Í athugasemdum með lögum nr. 90/2002 sagði að ráðuneytið teldi mikilvægt að þeir þættir sem fóllu undir starfsemi Hollustuverndar ríkisins, Náttúruverndar ríkisins, veiðistjóra og hreindýraráðs og þættir sem tengjast dýravernd verði sameinaðir í nýri stofnun, Umhverfisstofnun. Markmiðið með sameiningu áðurnefndra málaflokka undir eina stofnun væri fyrst og fremst að einfalda og styrkja stjórnsýsluna, gera hana skilvirkari og þar með auka réttaröryggi. Enn fremur að efla stofnanir ráðuneytisins faglega og stuðla að hagkvæmni í rekstri. Með því ætti að vera auðveldara að ná fram stefnumiðum sem stjórnvöld hafa sett sér við framkvæmd umhverfismála.

Nú er lagt til að skipta upp verkefnum sem sameinuð voru árið 2003. Ekki liggur fyrir úttekt eða greining á því hverjir eru kostir og gallar á því að skipta starfsemi stofnuninnar upp. Verði frumvarpið að lögum mun það hafa víðtæk áhrif á starfsemi Umhverfisstofnunar en gert er ráð fyrir að þrjú af 12 teymum stofnunarinnar munu færast í nýja stofnun. Pannig munu tvö náttúruverndarteymi stofnunarinnar færast yfir í nýja stofnun sem og teymi friðlýsinga og áætlana. Jafnframt munu einstök verkefni í teymi starfsleyfa og umsagna færast yfir í hina nýju stofnun. Umsagnir um skipulagsáætlanir munu færast yfir til hinnar nýju stofnunar hvað varðar náttúruvernd. Hins vegar mun Umhverfisstofnun áfram veita umsagnir á grundvelli laga um umhverfismat áætlana og lögum um mat á umhverfisáhrifum. Pannig má gera ráð fyrir að ný Þjóðgarðastofnun og Umhverfisstofnun þurfi báðar að veita umsagnir við skipulagsáætlanir.

Við umsjón friðlýstra svæða hefur Umhverfisstofnun nýtt þá fagþekkingu sem er til staðar hjá stofnuninni. Pannig hafa ýmis teymi komið að leyfisveitingum og eftirliti á friðlýstum svæðum s.s. teymi mengunareftirlits, teymi haf og vatns og teymi loftslags og loftgæða. Fjölmörg dæmi eru um að teymi friðlýsinga og áætlana, sem sinnir leyfisveitingum innan

friðlýstra svæða, hafi leitað til annarra teyma Umhverfisstofnunar vegna leyfisveitinga í samræmi við þau samlegðarmarkmið sem áður voru nefnd. Sem dæmi má nefna að oft er leitað til teymis hafs og vatns varðandi fráveitumál, efnateymis vegna notkunar efna við kvíkmyndatökur innan friðlýstra svæða og teymi mengunareftirlits vegna þeirrar sérþekkingar sem þar er að finna, m.a. vegna eftirlits og leyfisveitinga. Sem dæmi má nefna var eftirlitsmaður frá teymi mengunareftirlits sendur í eftirlit vegna verkefnis í Surtsey þar sem flytja þurfti olíu í eyjuna. Eftirlitsmaðurinn býr yfir mikilli þekkingu á olíu vegna starfa sinna við mengunareftirlit. Eftirlitsmaðurinn kom jafnframt að leyfisveitingu vegna verkefnisins. Einnig hefur teymi mengunareftirlits komið að umsögnum t.d. vegna sleppinga seiða í tjarnir inni á friðlöndum s.s. við Dalvík. Þá hafa eftirlitsmenn mengunareftirlits jafnframt farið í eftirlit með umfangsmiklum kvíkmyndatökum. Umhverfisstofnun er ekki lögbundinn umsagnaraðili eða samstarfsaðili, s.s. við leyfisveitingar á friðlýstum svæðum skv. þeim frumvörpum sem lögð hafa verið fram né hefur aðkomu að gerð verndar- og stjórnunaráætlana.

Umhverfisstofnun bendir á að stofnunin hefur nú umsjón með alþjóðlega þýðingarmiklum friðlýstum svæðum svo sem verndarsvæði Mývatns og Laxár, Þjórsárverum og Andakíl. Ekkert þessara svæða er þjóðgarður. Áherslan er á vernd lífríkis og líffræðilega fjölbreytni. Tryggja þarf að staðið verði vörð um þá alþjóðlegu vernd. Spurningar vakna um hvort áhersla á þjóðgarðshugmyndina dregur úr áherslu á slíka vernd.

Í þjóðgörðum er lögð áhersla á aðgengi almennings en svæði eins og Þjórsárver geta verið mjög viðkvæm fyrri umferð. Í því sambandi má einnig nefna Surtsey þar sem aðgengi er nánast ekkert.

## 2. Stjórnkerfi

Í 1. gr. laganna þar sem fjallað er um markmið, hlutverk og gildissvið laganna er aðgreint milli stjórnunar þjóðgarða og annarra friðlýstra svæða. Ef sá skilningur er réttur að tilgangur og markmið frumvarpsins sé að samþætta og sameina umsjón, stjórnun og rekstur friðlýstra svæða og þjóðgarða undir einn hatt gengur þessi aðgreining gegn tilgangi frumvarpsins.

Í frumvarpinu er stjórnkerfið sett upp með sambærilegum hætti og núverandi stjórnkerfi Vatnajökulsþjóðgarðs. Í kynningarefni hefur komið fram að góð reynsla sé af umræddu stjórnkerfi. Umhverfisstofnun vill minna á nýlega skýrslu Capacent um Vatnajökulsþjóðgarðs frá maí 2018 þar sem gerð var úttekt á starfsemi þjóðgarðsins „m.t.t. þess hvernig ákvarðanir um fjárlátlát hafa verið teknar og hvaða þættir í starfseminni kunna að valda því að rekstur hefur ekki verið í samræmi við fjárhheimildir. Í þessu samhengi var meðal annars litið til skipulags og ákvarðanatöku.“ Ýmsar ályktanir voru dregnar og tillögur og ábendingar settar fram. Í skýrslu Capacent segir m.a. að óljóst hefur verið hvers sé ætlast af aðilum innan stjórnkerfisins og hvar heimildir til athafna liggja, „*þar sem margir aðilar koma að stjórnkerfinu þurfa valdsvið og valdheimildir hvers aðila að liggja skýrt fyrir*“.

Með þeiri tillögu sem hér er lögð fram er lögð áhersla á ráð og stjórnir. Umhverfisstofnun hefur lagt ríka áherslu á aðkomu sveitarstjórna, landeigenda og annarra hagsmunaaðila í sínu starfi í tengslum við stjórnarsýslu friðlýstra svæða. Þetta samráð má auðveldlega lögfestu með breytingum á lögum um náttúruvernd. Einnig hafa verið settar

fram hugmyndir um samstarfsnefndir í stað ráðgjafanefnda sem nú tíðkast á ýmsum friðlýstum svæðum.

Það stjórnkerfi sem gert er ráð fyrir að Þjóðgarðastofnun starfi eftir er nokkuð flókið og varla til þess fallið að einfalda stjórnsýslu friðlýstra svæða frá því sem nú er. Gert er ráð fyrir fjölda ráða og stjórna án þess að hlutverk þeirra, ábyrgðarsvið, valdheimildir o.s.frv. sé skilgreint. Nákvæm skilgreining á þessum þáttum er afar mikilvæg, bæði fyrir þá aðila sem eiga að tilnefna aðila í stjórnir og ráð, þá sem í þeim sitja og starfsmenn tilvonandi stofnunar. Friðlýst svæði önnur en þjóðgarðar eru afar mismunandi í eðli sínu og stærð. Þess vegna hentar það stjórnkerfi sem gert er ráð fyrir sem meginreglu í frumvarpi um Þjóðgarðastofnun misvel. Slíkt kerfi kæmi ekki til greina að setja upp fyrir smæstu svæðin að mati Umhverfisstofnunar. Í mörgum tilvikum má ætla að það verði afar þunglamalegt.

Í frumvarpinu er nokkur mótsögn þar tiltekið er að markmiðið sé að sameina rekstur og umsýslu allra friðlýstra svæða undir einn hatt en engu að síður er lögð áhersla á að hver þjóðgarður haldi sínu sjálfstæði. Ávinnungur sameiningarinnar er því ekki að fullu ljós en tækifæri hljóta að felast í því að samræma stjórnsýslu þjóðgarðanna allra og friðlýstra svæða. Sem dæmi um slíkt má nefna að ef aðili sækir um leyfi vegna umfangsmikils kvíkmyndaverkefnis sem nær til fleiri þjóðgarða og friðlýstra svæða, eins og algengt er, gæti hann þurft að hafa samband við margu mismunandi aðila hjá sömu stofnun og fengi mögulega mismunandi afgreiðslu erinda sinna. Í stað þess væri eðlilegt að stjórnsýslan væri sameiginleg og samræmd fyrir öll vernduð svæði.

### 3. Fjármál og ábyrgð

Umhverfisstofnun telur brýnt að gert verði ítarlegt mat á faglegum og fjárhagslegum áhrifum frumvarpsins í samræmi við leiðbeiningar fjármála- og efnahagsráðuneytis um sameiningu stofnana og tengdra breytinga (frá desember 2008). Minnt er á neðangreind rök í riti fjármála- og efnahagsráðuneytis fyrir sameiningu ríkisstofnana, þ.e. fyrir þeim ávinnungi sem það hefur í för með sér að stofnanir séu stórar og öflugar.

**Aðgreining starfa.** Í fámennum stofnunum getur verið erfitt að aðgreina ólík störf sem þurfa að vera aðgreind svo þau njóti fulls trausts og öryggis sé gætt, s.s. störf bókara og gjaldkera eða við framkvæmd og eftirlit.

**Bolmagn.** Sameining eykur bolmagn vegna meiri sérhæfingar sem eykur fagmennsku. Það hækkar þekkingarstig þegar margir leggja saman krafta sína.

**Breyttar aðstæður.** Ytri aðstæður stofnana breytast hratt, þar á meðal þarfir í þjóðfélaginu og aðferðir við að koma til móts við þær.

**Einföldun.** Fækkan stofnana ætti að öllu jöfnu að einfalda stjórnsýsluna og auka skilvirkni.

**Fámenni.** Því er oft haldið fram að meirihluti íslenskra ríkisstofnana sé of fámennur til að ráða við verkefni sín.

**Nýting.** Sameining getur bæði leitt til betri nýtingar á mannafla og fjármagni, þar með talinni aðstöðu.

**Samræming.** Almennt er auðveldara að hafa góða sýn yfir tiltekna þjónustu og samræma hana innan einnar stofnunar en á milli nokkurra stofnana. Samræming bætir jafnræði borgaranna.

**Stjórnunaraðferðir.** Fámennar stofnanir geta átt erfitt með að tileinka sér vandaðar stjórnunaraðferðir sem hafa verið teknar upp hjá ríkinu á undanförnum árum, s.s. þær sem kenndar eru við gæðastjórnun, árangursstjórnun og mannauðsstjórnun.

**Stöðug þjónusta.** Stórar stofnanir hafa almennt betri forsendur til að veita fjölbreyttari og stöðugri þjónustu en fámennar stofnanir. Þær hafa meiri möguleika á að mæta sveiflum.

Áformað stjórnskipulag Þjóðgarðastofnunar er flókið og telur stofnunin að því geti fylgt áhætta fyrir fjármálagan og faglegan rekstur hennar. Ef tryggja á markvissan, skilvirkan og öflugan rekstur, bæði fjárhagslega og faglega, verður ábyrgð og umboð að fara saman á skýran og afdráttarlausán hátt. Sé það ekki tryggt er mikil hætta á að enginn beri ábyrgð í raun eða hafi bolmagn til að fylgja ákvörðunum eftir. Til samanburðar má benda á lög um Samgöngustofu, stjórnsýslustofnun samgöngumála, lög um Hafnarfossóknarstofnun, rannsókna- og ráðgjafastofnun hafs og vatns og lög um Umhverfisstofnun þar sem ábyrgð um umboð forstjóra er skýrt. Jafnframt á lög um opinber fjármál sem setja skýra ábyrgð á hendur forstöðumönnum stofnana en jafnframt umboð til að standa undir þeirri ábyrgð.

Það fyrirkomulag sem boðað er leiðir líka til þess það er í raun aðeins forstjóri sem hefur heildaryfirsýn á þarfir svæða og þjóðgarða. Þeim sem sitja í svæðisbundnum stjórnum, ráðum og nefndum mun hætta til að horfa fyrst og fremst á þarfir og áherslur síns svæðis sem geta jafnvel stangast á við áherslur annarra svæða. Í skýrslu Ríkisendurskoðunar frá ágúst 2013 um rekstur og stjórnskipulag Vatnajökulsþjóðgarðs segir m.a. að verkaskipting, ábyrgð og valdmörk milli stjórnar framkvæmdastjóra og þjóðgarðsvarða séu óskýr en úttektin tengdist miklum uppsöfnuðum halla hjá þjóðgarðinum á þessum tíma.

Í riti fjármála- og efnahagsráðuneytis sem minnst er á hér að fram (frá desember 2008) segir

Það hefur verið ríkjandi viðhorf á síðustu árum að það eflí stjórnun og stuðli að bættum árangri að forstöðumaður stofnunar hafi víðtækt umboð til að stjórna, meðal annars að móta stefnu, gera áætlanir og ákveða skipurit, stjórnunarferli og aðferðir ásamt því að ráða starfsfólk. Þetta er talið auka líkurnar á að ákvarðanir um þessi atriði taki mið af því sem hentar á hverjum stað. Forstöðumaður ráði hæfasta fólkíð, myndi samheldið stjórnendateymi og beri þar af leiðandi skýra ábyrgð á rekstri stofnunarinnar en geti ekki skýlt sér bak við ákvarðanir annarra.

Jafnframt skal minnt á að það hefur verið markvisst stefna ríkisins undanfarin ár að fækka þeim stofnunum sem eru með stjórnir yfir sér einmitt til að tryggja betur að ábyrgð og umboð á viðkomandi rekstri fari saman. Í þessu sambandi er m.a. bent á skýrslu Ríkisendurskoðunar frá júní 2018, *Stjórnir stofnana ríkisins*, en þar segir m.a.

Í athugasemdum við frumvarp til laga nr. 115/2011 um Stjórnarráð Íslands var hnykkt á áformum að fækka stjórnunum stofnana en bent á að meta þyrfti í hverju tilviki fyrir sig hvort setja ætti á fót svonefnd ráðgjafarráð.“

Í tilfelli Þjóðgarðastofnunar er á hinn bóginn ekki aðeins um eina stjórn að ræða heldur margar, auk ráða og nefnda. Þá má ætla að nefndarmenn verði um 40 til 70 manns (varamenn ótaldir) í hinum ýmsu stjórnunum, umdæmisráðum og nefndum Þjóðgarðastofnunar. Gera verður ráð fyrir að allir þessir aðilar fái einhverjar þóknarir fyrir störf sín.

#### 4. Mannauðsmál

Um leið og frumvarp til laga um stofnun Þjóðgarðastofnunar lá fyrir upphófst rót meðal tiltekinna starfsmanna Umhverfisstofnunar og á það eflaust einnig við um starfsfólk annarra stofnana sem málið varðar. Það er engin nýlunda að við breytingar af þessum toga skapist óvissa hjá hluta starfsmanna og gætir t.a.m. nú þegar ákveðins ótta hjá tilteknum starfsmönnum Umhverfisstofnunar, t.d. í miðlægri þjónustu og þeim sem frumvarpið snýr beint að. Ákveðin hætta getur verið á að við slíka óvissu tapist verðmæt þekking sem er til staðar nú, þ.e. að fólk hugsi sér til hreyfings í stað þess að vita ekki hvar það lendir. Hvernig sem málum kemur til með að lykta, er ljóst að tölувert uppbyggingarstarf í starfsmannahópnum þarf að eiga sér stað til að byggja upp góðan starfsanda og vinnugleði.

Í frumvarpinu er tiltekið að starfsmenn í miðlægri þjónustu geti haft aðsetur á aðalskrifstofu eða einhverri af starfsstöðvum hennar. Ekki er ljóst hvar umræddar starfsstöðvar verða, að því undanskildu sem kveðið er á um í 35. gr. þar sem fjallað er um meginstarfsstöðvar þjóðgarða. Óvissa um staðsetningu starfsstöðva hinnar nýju stofnunar er afar slæm fyrir tilvonandi starfsmenn hennar. Umhverfisstofnun leggur áherslu á að tekin verði ákvörðun sem allra fyrst um staðsetningu.

Sem dæmi um fagmennsku í mannaðsmálum, má nefna mikilvægi þess að vinna í anda vandaðra stjórnsýsluháttar. Samkvæmt 24. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir að þjóðgarðsverðir verði ráðnir af forstjóra samkvæmt tillögum stjórna eða svæðisráða. Svo virðist að með þessu verði aðkoma að ráðningum þjóðgarðsvarða á hendi margra aðila í hvert skipti og hendur forstjóra bundnar niðurstöðu stjórna eða svæðisráða. Hætta er á að ákveðin togstreita geti skapast við ráðningar þó forstjóri beri endanlega ábyrgð og geti rökstutt ákvörðun um ráðningar sbr. 1. mgr. 21. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993, sem þannig er staðið að.

#### 5. Samræmi við náttúruverndarlög og sérlög

Frumvarpið miðar mikið að stjórnun þjóðgarða og lítil áhersla lögð á önnur friðlýst svæði enda halda ákvæði náttúruverndarlaga og sérlaga um verndun Mývatns og Laxár og Breiðafjarðar gildi sínu. Nauðsynlegt er að skýr tilvísun sé á milli laga.

Umhverfisstofnun telur nauðsynlegt að samræma enn frekar þær reglur sem gilda um friðlýst svæði áður eða samhliða því að frumvarp til laga um Þjóðgarðastofnun/stofnun friðlýstra svæða verður lagt fram. Nauðsynlegt er að samræma ákvæði svo sem um stjórnunar- og verndaráætlunar, samninga við rekstraraðila á friðlýstum svæðum, ákvæði um leyfisveitingar til aksturs utan vega, aðrar leyfisveitingar, gjaldtökuog þvingunarúrræði. Umhverfisstofnun hefur nú þegar sent ráðuneytinu tillögur að breytingum á þeim sérlögum sem heyra undir stofnunina. Bent hefur verið á að þvingunarúrræði skv. náttúruverndarlögum eru mun ítarlegri en skv. sérlögum. Ekki hafa öll þvingunarúrræði náttúruverndarlaga heldur verið sett í drög að frumvarpi um Þjóðgarðastofnun, líkt og nánar verður fjallað um síðar í þessari umsögn. Umhverfisstofnun bendir á að mun markvissara væri að hafa samhljóða ákvæði í þeim lögum sem gilda um þjóðgarða og friðlýst svæði.

Með því að vera með efnisákvæði um þjóðgarða í lögum, til viðbótar við friðlýsingarflokka í náttúruverndarlögum, þá er verið að flækja lagagrundvöll náttúruverndarsvæða sem svæðin eru grundvölluð á þrátt fyrir að sama stofnun fari með stjórnsýsluna. Samkvæmt friðlýsingarflokkum í núgildandi náttúruverndarlögum, sem styðjast við friðlýsingarflokka IUCN, er mögulegt að friðlýsa svæði sem þjóðgarða á grundvelli laganna. Eðlilegra væri að efnisákvæði um þjóðgarða væru öll færð í náttúruverndarlög sem og heimild til að setja nánari reglur um hvert svæði í reglugerð.

## 6. Miðlæg stoðþjónusta

Fram kemur í 26. gr. frumvarpsins að innan Þjóðgarðastofnunar skuli starfrækja miðlæga stoðþjónustu sem heyrir undir forstjóra og veitir forstjóra, stjórnum, Þingvallaneftnd, umdæmisráðum, svæðisráðum, þjóðgarðsvörðum og öðru starfsliði stofnunarinnar faglega þjónustu, stuðning og aðstoð við undirbúning friðlýsinga, áætlanagerð, eftirfylgni og framkvæmd annarra verkefna sem kveðið er á um í frumvarpinu og öðrum lögum sem kveða á um verkefni Þjóðgarðastofnunar.

Umhverfisstofnun gerir athugasemdir viðað vísað sé til sérfræðipekkingar starfsmanna sem starfa munu við stjórnsýsluhluta Þjóðgarðastofnunar sem stoðþjónustu. Í stað þess ætti að vísa til miðlægrar fagþekkingar.

Í greininni er vísað til þess að þeir sérfræðingar sem starfa við það sem kallað er miðlæg stoðþjónustu skuli veita faglega þjónustu, stuðning og aðstoð við undirbúning friðlýsinga, áætlanagerð, eftirfylgni og framkvæmd annarra verkefna. Í þessu sambandi vakna áhyggjur af áhrifum á sjálfstæði og frumkvæði þeirra starfsmanna sem starfa á þessu sviði, þ.e. við stjórnsýslu friðlýstra svæða. Hjá Umhverfisstofnun hafa sérfræðingar með mismunandi menntun og bakgrunn sinnt stjórnsýslu friðlýstra svæða. Starfsfólk stofnunarinnar býr yfir fagþekkingu á sviðinu. Lögfræðingar hafa til dæmis alltaf starfað við stjórnsýslu friðlýstra svæða hjá Umhverfisstofnun til tryggja að ákvarðanir séu í samræmi við stjórnsýslulög og löggjöf um náttúruvernd. Við beitingu stjórnsýsluvalds, sem felur í sér að veita aðgangs að helstu náttúruperlum Íslands, er afar mikilvægt að gæta stjórnsýslureglina í hvívetna, sér í lagi við ákvarðanatöku. Ætla má að þeir sérfræðingar sem sinnt hafa stjórnsýslu friðlýstra svæða verði hluti af stoðþjónustu Þjóðgarðastofnunar. Sérfræðingar Umhverfisstofnunar hafa hingað til verið hluti af teymi sem saman tekur ákvarðanir í samráði við sviðsstjóra. Ljóst er að hlutverk þessara sérfræðinga breytist ef frumvarpið nær fram að ganga, nú veita þeir stjórnum ráðgjöf en hvergi kemur fram að stjórnum beri að taka tillit til ráðlegginga stoðþjónustu. Slíkt getur leitt til ósamræmis í ákvarðanatöku. Umhverfisstofnun telur að gefa verði þeirri faglegu þekkingu sem áætlað er að miðlæg stoðþjónusta búi yfir meira vægi en frumvarpið gefur til kynna.

## 7. Samantekt athugasemda frá teymum Umhverfisstofnunar

Hér á eftir eru dregnar saman helstu ábendingar teyma sem eðli málsins samkvæmt eru fjölbreyttar.

### Athugasemdir teymis þjóðgarðs og náttúruverndar suðurs og teymis náttúruverndar norður

Almenn ánægja með fyrirhuguð áform um sameiningu þeirra stofnana sem koma að rekstri náttúruverndarsvæða á Íslandi. Með því næst aukinn slagkraftur, sameiginleg stefna og framtíðarsýn. Þekking og reynsla færist á eina stofnun. Heildarsýn eflist, skipulag og þekking. Með skipun stjórna mun valddreifing og samráð aukast. Með stærri stofnun verða til ný störf sem áður var ekki raunhæft að skapa vegna smæðar stofnana, t.d. fræðslufulltrúa, starfmannastjóri o.s.frv.

Með sameiningu þess hluta Umhverfisstofnunar sem fer með rekstur náttúruverndarsvæða hjá Umhverfisstofnun, Vatnajökulsþjóðgarðs og Þingvallaþjóðgarðs standa þeir starfsmenn sem sameinast í nýja stofnun jöfnum fæti og meiri líkur á jákvæðum viðhorfum til sameiningarinnar og samþætting á starfsemi hennar gangi auðveldar fyrir sig. Með því að færa þjóðgarðana undir Umhverfisstofnun er hætt við að starfsmenn sem flytjast undir stofnunina verði að aðlaga sig að þeirri starfsemi sem fer fram hjá stofnuninni. Gæti það tafið fyrir aðlöguninni ef ekki ríkir sátt um ákvörðunina.

Teymi náttúruvernda vilja þó taka það fram að það er mjög óskýrt hvernig rekstri annara friðlýstra svæða en þjóðgarða verður hátt að í frumvarpinu. Rekstur þessara svæða er í mörgum tilfellum ekki umfangsminni en þjóðgarðanna og taka svæðin á móti jafnmögum ef ekki fleiri gestum en þjóðgarðarnir. Nánast engin umfjöllun er um önnur friðlýst svæði en þjóðgarða í frumvarpinu og þarf að skýra betur mörg atriði er lúta að þeim. Einfalda þarf frumvarpið til að gera þau skýrari og tryggja að stjórnkerfið verði ekki of flókið. Eins og frumvarpið er uppsett í dag er það ekki til að einfalda rekstur þjóðgarða og annara friðlýstra svæða. Skv. frumvarpinu lítur strúktúr stofnunarinnar fyrir að verða ansi þungur að mati teyma náttúruvernda. Hætta er á að mikil utanumhald um stjórnir/ráð kalli á að stór hluti tíma starfsfólks stofnunarinnar og fjármagn hennar fari í það að aðstoða eða þjónustu þær í stað þess að halda utan rekstur svæðanna og verkefni þeim tengdum.

Teymi náttúruvernda benda á að skortur var á kynningu á frumvarpinu fyrir starfsmenn þeirra stofnana sem munu fara inn í nýja stofnun. Mikil óvissa ríkir því um staðsetningu starfsstöðva og hvernig innra skipulagi stofnunar verður hátt að og hvenær þær upplýsingar muni liggja fyrir.

Teymi náttúruvernda óttast að hætta sé á að starfsmenn verði settir til hliðar við skipulagningu og áætlanagerð sem tengjast þjóðgörðum og öðrum friðlýstum svæðum og að starfsmenn með fagþekkingu verði látnir víkja fyrir aðilum sem eru pólitískt skipaðir í stjórnir þjóðgarða eða hafa beinna hagsmunu að gæta, t.d. í ferðajónustu, þegar teknar eru mikilvægar ákvarðanir sem snerta þjóðgarða og önnur friðlýst svæði. Leggja þarf áherslu á að faglegt sjálfstæði starfsmanna sé tryggt sem taki ákvarðanir út frá faglegum forsendum og markmiði verndarsvæðis, en ekki út frá öðrum hagsmunum og að stjórnirnar og ráð verði meira til ráðgjafar og umsagnar, en hafi ekki lokavöldin. Tryggja þarf að fagþekking ráði skipun í stjórn en ekki aðrir hagsmunir. Jafnframt þarf að gæta þess að útiloka ekki aðkomu landeigenda að stjórnnum og ráðum. Einkum þar sem friðlýst svæði, utan þjóðgarða, eru í mörgum tilfellum í einkaeigu.

Teymi náttúruverndar benda á að frumvarpið taki ekki tillit til þess hvað verði um þær ráðgjafanefndir sem eru tilgreindar í friðlýsingarskilmálum fyrir einstök svæðið og eru nú þegar starfandi. Kemur hlutverk þeirra til með að breytast?

Í 24. og 25. gr. eru skýrð hlutverk þjóðgarðsvarða en ekki eru skýrð hlutverk sérfræðinga eða starfsmanna friðlýstra svæða sem bera ábyrgð á öðrum friðlýstum svæðum. Nauðsynlegt er að skýra hlutverk þessara sérfræðinga. Skoða þarf hvort starfslýsingar sérfræðinga séu mismunandi eftir stofnunum upp á að verksvið og ábyrgð séu samræmd til dæmis vegna launaflokkunar við sameiningu. Telur teymið að gott væri að fá að sjá hugmyndir að starfslýsingum þegar þær liggja fyrir.

Teymi náttúruvernda benda á að í 35. gr. kemur ekki fram hvar starfstöðvar umsjónarmanna friðlýstra svæða annar en þjóðgarða verða staðsettar eða hvort þeim verður fækkað. Umsjón og rekstur friðlýstra svæða annara en þjóðgarða er í mörgum tilfellum jafn umfangsmikil og rekstur þjóðgarða. Nauðsynlegt er því að gera því skil hvernig rekstri friðlýstra svæða verður háttáð og hvar starfstöðvar verða til staðar. Í dag eru starfstöðvar umsjónaraðila friðlýstra svæða hjá Umhverfisstofnun á sjö stöðum umhverfis landið með umsjón með rúmlega 111 friðlýstum svæðum ásamt svæðum á náttúruminjaskrá sem ekki eru friðlýst og telja hátt í 250 svæði. Skilgreina þarf í frumvarpinu eða í reglugerð staðsetningu stærri starfstöðva innan hvers landshluta og staðsetningu gestastofa, ekki bara fyrir þjóðgarða heldur einnig friðlýst svæði. Teymi náttúrvernda vekur athygli á því að í 35. gr. þar sem listaðar eru upp meginstarfstöðvar og þjónustustöðvar hefur gleymst að setja inn gestastofu þjóðgarðsins Snæfellsjökul á Malarriði þar sem fram fer mikilvæg þjónusta við gesti svæðisins.

Að mati teyma náttúruvernda hefur ýmislegt gengið vel hjá Umhverfisstofnun þegar kemur að friðlýstum svæðum. Teljum okkur hafa náð góðum tökum á stjórnsýslu og rekstri undanfarin ár. Búum yfir miklu faglegu sjálfstæði í mörgum tilfellum, þar sem ekki eru stjórnir og ráð sem heyra yfir okkur. En við erum með margar ráðgjafanefndir sem veita ráðgjöf t.d. í stjórnunar- og verndaráætlunargerð, en Vatnajökulsþjóðgarður hefur verið með aðkeypta þjónustu í þeim þætti. Höfum jafnframt verið með starfshópa í gerð áætlananna sem og opna kynningarfundir, en ekki unnið ein að þeim. Áætlanir hafa því verið unnar í miklu samráði við hagaðila og nærsamfélög þeirra svæða sem áætlanirnar fjalla um. Þá hefur svæðaskipting landsins sem stofnuninn hefur unnið í tengslum við rekstur friðlýstra svæða gefið góða raun þar sem sérfræðingar í einstökum landshlutum hafa borið ábyrgt á þeim friðlýstu svæðum sem eru innan þeirra marka.

### Athugasemdir frá teymi hafs og vatns

Ekki liggur fyrir nein úttekt eða greining á því hverjur eru kostir og gallar á því að skipta upp þeirri starfsemi sem Umhverfisstofnun sinnir í dag á þann hátt sem drögin gera ráð fyrir á móti því að færa alla þjóðgarða og friðlýst svæði undir Umhverfisstofnun.

Ekki liggur fyrir nein úttekt eða greining hvaða verkefni sem UST sinnir í dag verða að hluta eða alveg eftir hjá Umhverfisstofnun verði frumvarpið að lögum, ef undan er skilin kafli XI í náttúrverndarlögunum, né hvaða áhrif slík uppskipti geta haft á þá starfsemi sem verður áfram hjá UST. Hér er nærtækast að benda á stjórn vatnamála, sem er undir stjórn UST, en markmiðið með þeim lögum að „vernda vatn og vistkerfi þess, hindra frekari rýrnun vatnsgæða og bæta ástand vatnavistkerfa til þess að vatn njóti heildstæðrar verndar. Jafnframt er lögunum ætlað að stuðla að sjálfbærri nýtingu vatns og langtímaþvernd vatnsauðlindarinnar. Til að ná fram markmiðum laga þessara skal vinna vatnaáætlun, aðgerðaáætlun og vöktunaráætlun“

Lögin taka til yfirborðsvatns og grunnvatns ásamt árósavatni og strandsjó, til vistkerfa þeirra og til vistkerfa sem tengjast þeim vatnabúskap og gera engan greinarmun á hvort vatnið sé á vernduðu svæði eða ekki samanber vöktun og aðgerðaráætlun fyrir Mývatn. Einnig má benda á Þingvallavatn og Breiðafjörð, en bæði þessi svæði falla undir vatnatilskipunina. Lögin taka til yfirborðsvatns og grunnvatns ásamt árósavatni og strandsjó, til vistkerfa þeirra og til vistkerfa sem tengjast þeim vatnabúskap og gera engan greinarmun á hvort vatnið sé á vernduðu svæði eða ekki samanber vöktun og aðgerðaráætlun fyrir Mývatn. Einnig má benda á Þingvallavatn og Breiðafjörð, en bæði þessi svæði falla undir vatnatilskipunina.

Í frumvarpsdrögum kemur fram að markmið með breytingum sé m.a. að einfalda og bæta skilvirkni þar sem allar einingar hafa skýr hlutverk og ábyrgða og áhersla er á þá þætti er snúa að umsjón og rekstri svæða. At mati teymisins stuðla frumvarpsdrögin ekki að þeim markmiðum sem þau leggja upp með þar sem þörf er á aukinni yfirbyggingu, uppskiptingu verkerfna milli stofnana sem sameinuð voru árið 2003 og fjölgæð stjórnsýslustigum. Þar með minnkar samlegð, gagnsæi og skilvirkni.

Frumvarpsdrögin gera ráð fyrir a.m.k. 3 sjálfstæðum einingum auk skrifstofu þjóðgarðastofnunarinnar. Forstjóri ber fjárhagslega ábyrgð á öllum einingunum gagnvart ráðherra en hefur ekkert ákvörðunarvald varðandi framkvæmdir eða mannaráðningar í þjóðgörðum, þ.e. fjórir aðilar sem taka ákvörðun en bara einn ábyrgur. Sett er upp flókið kerfi stjórnar og ráða í svipuðum stíl og nú er fyrir Vatnajökulsþjóðgarð og t.d. má ætla að sá tími sem fer bara í fundi stjórnar þjóðgarðanna samsvari um það bil árvinnu sérfræðings. Þá er eftir að gera ráð fyrir fundum og vinnu svæðis- og umdæmisráð.

Samkvæmt drögunum þá stjórnar hver þjóðgarður sér sjálfur, bæði hvað mannaráðningar og framkvæmdir snertir og því meira eða minna einráður um útlit og ásýnd og kynningar í sinum þjóðgarði. Alla vega er ekki að sjá að forstóri hafi vald til að grípa inn í til samræmingar.

Talað er um nýta samlegð í rekstri þó svo að ákvarðanir séu ekki teknar miðlægt, heldur er lagt mikið upp úr sjálfstæði eininganna og að stofnunin (forstjórin og skrifstofa hans) sé þjónustuaðili við hinar einingarnar. Forstjóri tekur því ekki ákvarðanir nema um friðlýst svæði sem ekki hafa verið sett undir sérstaka stjórn og ráðningar fólks í miðlæg störf.

### Athugasemdir teymis efnamála

Talið að áhrif verði lítil sem engin og aðeins eru dregin fram tvö tilvik þar sem ákvæði þess kunna að hafa áhrif á starfsemi teymisins.

Annars vegar kann fyrirsjáanleg fækku starfsstöðva á landsbyggðinni að draga úr möguleikum teymisins á því að nýta aðstoð starfsfólkssem víðast um landiðHins vegar var það nefnt að samráðsaðilum vegna endurskoðana á aðgerðaráætlun um notkun varnarefna mun fækka og verða einn í stað þriggja.

### Athugasemdir frá teymi græns samfélags

Ábendingin varðar þá Umhverfisstofnun sem eftir verður, eftir fyrirhuguð uppskipti, og möguleg áhrif á verkefni teymis græns samfélags. Umhverfisstofnun hefur lagt metnað í

að sinna landsbyggðinni til jafns við höfuðborgarsvæðið, sem birtist m.a. í fjölda starfsstöðva stofnunarinnar um land allt. Verkefnið *Græn skref í ríkisrekstri* hefur notið góðs af því þar sem starfsmenn stofnunarinnar úti á landi hafa aðstoðað við úttektir og afhendingar á viðurkenningum *Grænna skrefa* til ríkisstofnana sem staðsettir eru á landsbyggðinni. Þessi aðstoð hefur reynst mikilvæg verkefninu og hefur skipt sköpum að geta veitt þáttakendum góða þjónustu. Verði af fyrirhugaðri breytingu má búast við að starfsstöðvum Umhverfisstofnunar á landsbyggðinni fækki úr tíu í þrjár. Fyrirsjáanleg áhrif á verkefnið *Græn skref í ríkisrekstri* eru því sú að ríkisstofnanir á þessum svæðum gætu fengið lakari þjónustu eða að kostnaður aukist við ferðir vegna verkefnisins.

### Athugasemdir teymis mengunareftirlits

Dæmi eru um að teymi mengunareftirlits hafi leitað til svæðissérfræðinga Umhverfisstofnunarinnar, sem starfa á friðlýstum svæðum, til þess að sinna minniháttar eftirliti fyrir teymi mengunareftirlits. Svæðissérfræðingar búa yfir þekkingu á sínum svæðum sem geta nýst vel vegna eftirlits. Sem dæmi má nefna að svæðissérfræðingur var fenginn til þess að fara í eftirlit vegna ábendingar um plastmengun í fjöru vegna starfsemi fiskeldisfyrirtækis.

Með gildistöku náttúruverndarlaga nr. 60/2013 var í fyrsta sinn að finna þvingunarúrræði til þess að beita vegna brota á náttúruverndarlögum. Stofnunin hefur nýtt þá þekkingu sem til er í teymi mengunareftirlits til þess að útfæra ný verkfæri í náttúruverndarlögum.

Teymið telur það til bóta að öll friðlýst svæði verði sett undir sömu stofnun. Teymið telur hagræði felast í því að hafa eftirlit með mengandi starfsemi og friðlýst svæði í sömu stofnun þannig að unnt sé að nýta þá sérþekkingu sem til er.

### Athugasemdir teymis starfsleyfa og umsagna

Teymið bendir á að búast má við að umsagnir stofnunarinnar um skipulagsáætlani og mat á umhverfisáhrifum munu breytast hvað það varðar að ekki verða settar fram ábendingar um náttúruvernd í samhengi við ábendingar um mengunarvarnir. Náttúran er viðtaki mengunar og sambætting mengunarvarna og náttúruverndar felur i sér breiða og heildræna nálgun.

### Athugasemdir teymis friðlýsinga og áætlana

Það er skilningur teymis friðlýsinga og áætlana að frumvarpið sé ætlað til þess að einfalda stjórnfyirkomulag og efla fagþekkingu í tengslum við friðlýst svæði á Íslandi, bæði þjóðgarða og annarra svæða. Að mati teymisins næst það markmið ekki með framlögðu frumvarpi.

Í því frumvarpi sem nú er lagt fram er stjórkerfið sem um ræðir flókið og ekki til þess fallið að einfalda stjórnsýslu friðlýstra svæða frá því sem nú er. Teymið telur að afar mikilvægt sé að einfalda þetta stjórkerfi til þess að auðvelt sé fyrir utanaðkomandi aðila að skilja og eins starfsmenn stofnunarinnar. Þá telur teymið að frumvarpið sé of mikið miðað að þjóðgörðum.

Í kynningarrefni hefur komið fram að ákveðið hafi verið að styðjast við það stjórkerfi sem hefur verið notast við hjá Vatnajökulsþjóðgarði þar sem almenn ánægja hafi verið með það. Teymi friðlýsinga og áætlana telur að ekki ríki jafn mikil sátt eins og fram hefur

komið þar sem t.d. hafi sterkar óánægjuraddir heyrst frá sveitarfélögum og félagasamtaka.

### Athugasemdir teymis lífríkis- og veiðistjórnunar

Frumvarpið gerir ráð fyrir að teymið muni áfram afgreiða umsóknir um innflutningsleyfi fyrir framandi lífverum í samræmi við 63. gr. náttúruverndarlaga. Helsta breytingin yrði sú að við undirbúning friðlýsingarskilmála hefði teymið ekki lengur aðkomu að skilyrðum um veiðar innan friðlýstra svæða. Í dag er ávallt haft samráð við teymið í slíkum málum en í frumvarpi til laga um Þjóðgarðastofnun er hvergi kveðið á um að Umhverfisstofnun sé umsagnaraðili vegna slíkra atriða.

Að mati teymisins skapa tillögurnar óvissu um ýmis atriði. Þar ber helst að nefna afgreiðslu beiðna um undanþágur frá sértækri friðun sbr. 2. mgr. 18. gr. laga nr. 64/1994, sem eru einna helst undanþágur til að nálgast hreiður friðaðra tegunda. Í dag veitir teymið undanþágur til að nálgast hreiður friðaðra tegunda vegna myndatöku, kvíkmyndatöku og rannsókna óháð því hvort um sé að ræða hreiður sem staðsett eru innan eða utan friðlýstra svæða en sú hreiðrin innan friðlýstra svæða eru leyfin yfirleitt unnin í samráði við friðlýsingarteymi. Í friðlýsingarskilmálum er gjarnan kveðið á um að óheimilt sé að trufla dýralíf og þyrfti því að mati teymisins að kveða skyrt á um það hvort Umhverfisstofnun verði heimilt að veita undanþágur í samræmi við 2. mgr. 18. gr. laga nr. 64/1994 innan friðlýstra svæða eða hvort umsækjendur muni þurfa að sækja um undanþágu til að nálgast hreiðrið hjá Umhverfisstofnun og undanþágu til að trufla dýralíf innan friðlýsts svæðis hjá Þjóðgarðastofnun.

Í 6. mgr. 31. gr. frumvarpsins segir að í stjórnunar- og verndaráætlun hvers þjóðgarðs sé heimilt að takmarka umferð á einstökum vegum, slóðum eða svæðum við tiltekinn tíma ársins eða binda hana við tiltekna notkun, svo sem vegna *veiða*, smölnar, búfjár eða annarra landbúnaðarstarfa eða vegna rannsókna, sé það talið nauðsynlegt vegna verndunar viðkomandi svæðis. Þjóðgarðsstofnun virðast ekki vera ætluð önnur hlutverk sem tengjast veiðistjórnun en teymið telur að allar ákvarðanir í tengslum við takmörkun á veiðum ættu að vera unnar í samráði við Umhverfisstofnun enda hefur stofnunin hlutverki að gegna í tengslum við t.a.m. stofnstærðarstjórnun sbr. l. nr. 64/1994.

Við brothvarf þess hluta Umhverfisstofnunar sem fjallar um friðýst svæði er hætt við að teymi lífríkis og veiðistjórnunar eigi litla sem enga samleið með annarri starfsemi sem situr eftir í Umhverfistofnun. Fagþekking teymis lífríkis og veiðistjórnunar og þeirra teyma sem færast yfir í Þjóðgarðsstofnun er samnýtt til ýmissa verkefna, stjórnsýslan hvað varðar málaflokkinn er á sama stað auk þess sem margir starfsmenn starfa í tveimur af framangreindum teymum. Í þessu samhengi má nefna afgreiðslu umsókna um innflutning framandi tegunda sem geta reynst ágengar, friðlýstar fuglategundir, votlendismál, friðun mikilvægra varpstöðva algengra veiðitegunda o.s.frv. Að mati teymisins er því hætt við að teymið sitji eftir faglega einangrað innan stofnunarinnar sem gæti orðið þess valdandi að málaflokkurinn fái minni athygli en hann þarfnaast.

## 8. Athugasemdir við einstakar greinar og kafla frumvarpsins

Eftirfarandi eru athugasemdir við einstakar greinar og kafla frumvarpsins.

1.gr.

Það er ekki markmiðsákvæði í ákvæðinu þrátt fyrir að nafnið gefi það tilkynna. Ennfremur er ekki að finna hefðbundið gildissviðs ákvæði þar sem tiltekið er hvar löginn gilda. Eðlilegt væri jafnframt að forgangsákvæði gagnvart náttúruverndarlögum og sérlögum sé að finna í greinina.

3. gr.

Í greininni er kveðið á um að Þjóðgarðastofnun skuli annast stjórnun og rekstur náttúruverndarsvæða. Umhverfisstofnun telur nauðsynlegt að þarna sé einnig fjallað um umsjón svæðanna, ekki aðeins stjórnun og rekstur. Umsjón er mikilvægur hluti starfs Umhverfisstofnunar á friðlýstum svæðum og órjúfanlegur hluti stjórnunar og reksturs svæðanna.

### II. kafli – Þjóðgarðar, stofnun og stækkun

Í kaflanum er fjallað um þjóðgarða, markmið verndunar, alla þjóðgarða á Íslandi, eignarhald lands og kaup, eignarnám, bætur og lóðaleigusamninga. Eðlilegra væri að frumvarp til laga um Þjóðgarðastofnun tæki á þeim málum er snúa að stofnuninni sjálfri, en að ákvæði um stofnun og stækkun þjóðgarða væru í lögum um náttúruvernd. Sum þeirra lagaákvæða sem fram koma í kaflanum er með öllu sambærileg og ákvæði náttúruverndarлага um sama efni. Með þeim hætti mætti t.a.m. koma í veg fyrir að gera þurfi lagabreytingar í hvert skipti sem mörkum þjóðgarðs er breytt eða stofnaður nýr. Með þeirri breytingu sem lögð er til um að efnisatriði kaflans væri hægt að stofna alla þjóðgarða með reglugerð og allar breytingar því gerðar með reglugerðarbreytingu í stað lagabreytingar.

Þau drög sem kynnt eru til samráðs gera ráð fyrir því að almenna heimild náttúruverndarлага nr. 60/2013 um stofnun þjóðgarðs falli niður og að stofnun nýs þjóðgarðs kalli ávallt á breytingu á lögum um Þjóðgarðastofnun. Fram kemur í athugasemdum með lagafrumvarpinu að ástæða þess sé m.a. að gert sé ráð fyrir því að halda í sérstöðu hvers þjóðgarðs, t.d. varðandi skipan stjórnar nýs þjóðgarðs í lögum og fjölda fulltrúa, t.d. út frá fjölda sveitarfélaga sem þjóðgarðurinn nær til. Umhverfisstofnun telur eðlilegra að lagt væri fram frumvarp um stofnun þar sem fjallað er um hlutverki og heimildir stofnunar sjálfrar. Hvað varðar efnislegar greinar um starfsemi þjóðgarða og þær greinar er varða friðlýst svæði önnur en þjóðgarða væri eðlilegra að innlima þann hluta frumvarpsins í náttúruverndarlög. Með þeim hætti mætti koma í veg fyrir að gera þurfi lagabreytingar í hvert skipti sem stofnaður er þjóðgarður eða mörkum hans breytt, og í stað þess væri heimild til að stofna þjóðgarð með reglugerð. Meginmarkmið frumvarpsins, skv. athugasemdum við það er að einfalda stjórnkerfi friðlýstra svæða. Umhverfisstofnun telur aðskilnað þjóðgarða frá öðrum friðlýstum svæðum í frumvarpinu ekki vera til þess fallið að einfalda stjórnkerfi þeirra. Einfaldara er að náttúruverndarlög feli í sér heildstæðar reglur um friðlýst svæði og sem síðar eru nánar útfærð í reglugerðum eða friðlýsingarskilmálum.

Á mörgum stöðum í framlögðu frumvarpi er vísað til reglugerða sem setja skal um ýmis umfjöllunarefni laganna. Mjög mikilvægt er að reglugerðir verði tilbúnar áður en stofnunin tekur til starfa eða samhliða til að eyða óvissu, tryggja samræmingu og til að koma í veg fyrir að óæskileg fordæmi skapist, s.s. vegna leyfisveitinga.

10. gr.

Í greininni kemur fram að Þjóðgarðastofnun sé heimilt, eftir því sem fjárveitingar á fjárlögum leyfa, að kaupa einstakar fasteignir, mannvirki og nytjaréttindi sem eru innan þjóðgarðs eða næsta nágrenni hans og eru ekki í eigu íslenska ríkisins.

Samkvæmt 8. gr. jarðalaga er óheimilt að skilja hlunnindi frá jörð nema undantekningar séu gerðar frá þeiri reglu með lögum. Standi ákvæðið óbreytt skapast ójafnvægi í réttindum jarðareigenda sem eiga land innan þjóðgarðs og þeirra sem eiga land utan þjóðgarðs. Ekki er heldur ljóst hver er tilgangur þess að kaupa hlunnindi af jörðum. Lagt er til að umfjöllun um nytjarétt verði undanskilin og þess í stað bætt við ákvæði um samning við landeigendur um nýtingu hlunninda innan þjóðgarðs sé nýtingin talin rýra eða auka verndargildi svæðisins innan þjóðgarðsins.

Í sömu grein er einnig fjallað um Þjóðgarðastofnun skal annast samningagerð við lóðarleiguþafa og hefur eftirlit með innheimtu lóðarleigugjálda og eftirlit með því að lóðarleiguþafar efni skuldbindingar sínar samkvæmt lóðarleigusamningi. Ekki er skýrt í ákvæðinu hvenær leigutekjur eiga að falla til þjóðgarðs, sveitarfélags eða forsætisráðuneytis þegar þjóðgarður liggur innan þjóðlendna eða Ríkiseigna vegna jarða í eigu ríkisins. Ætla má að þjóðlendulög gildi vegna leigutekna innan þjóðlendna. Bent er á að í 3. gr. þjóðlendulaga kemur fram að „*Með sama hætti er sveitarstjórn heimilt að fengnu samþykki ráðherra að semja um endurgjald vegna afnota sem hún heimilar skv. 3. mgr. Tekjum af leyfum til nýtingar lands skv. 2. mgr. skal varið til landbóta, umsjónar, eftirlits og sambærilegra verkefna innan þjóðlendna, eftir nánari ákvörðun ráðherra. Tekjum af leyfum sem sveitarstjórn veitir skv. 3. mgr. skal varið til hliðstæðra verkefna innan þjóðlendna samkvæmt nánari ákvörðun sveitarstjórnar.*“

Í 3. mgr. er fjallað um að við gerð lóðarleigusamninga innan þjóðgarða sé heimilt að mæla fyrir um forkaupsrétt ríkisins við sérhver aðilaskipti að beinum eða óbeinum eignarréttinum innan þjóðgarðsins. Umhverfisstofnun bendir á að 5. mgr. 37. gr. náttúruverndarlaga mælir fyrir um forkaupsrétt ríkissjóðs að jörðum og öðrum landareignum sem eru að hluta eða öllu leyti á náttúruminkaskrá að þeim aðilum frágengnum sem veittur er forkaupsréttur með jarðalögum. Umhverfisstofnun telur eðlilegt að mælt sé fyrir um forkaupsrétt ríkisins að eignarréttinum innan þjóðgarða í lögum líkt og gert er í náttúruverndarlögum.

### III. kafli – Stjórnun Þjóðgarðastofnunar og starfslið

Ekki er nægilega skýrt að mati Umhverfisstofnunar hvert er hlutverk forstjóra gagnvart stjórnunum þjóðgarða og öfugt. Velta má upp spurningu um árangur af sameiningu þjóðgarðanna allra og friðlýstra svæða í eina stofnun ef ekki er gert ráð fyrir samræmingu af hálfu Þjóðgarðastofnunar.

Umhverfisstofnun telur nauðsynlegt að fulltrúi Þjóðgarðastofnunar eigi sæti í stjórn þjóðgarðanna og að þjóðgarðsvörður verði áheyrnarfulltrúi með málfrelsi og tillögurétt hið minnsta. Hingað til hefur fulltrúi Minjastofnunar átt sæti í ráðgjafanefnd þjóðgarðsins Snæfellsjökuls en ekki er gert ráð fyrir því í frumvarpinu. Í frumvarpinu er víða fjallað um verndun menningarminja en hvergi er gert ráð fyrir að fulltrúi Minjastofnunar sitji í stjórnum eða ráðum.

### 13. gr.

Í 13. gr. er fjallað um umdæmisráð, m.a. hverjir skuli eiga þar sæti. Samkvæmt þeim verkferlum sem Umhverfisstofnun vinnur eftir í tengslum við gerð stjórnunar- og verndaráætlana og undirbúning nýrra friðlýsina er alltaf gert ráð fyrir að samráð skuli haft við landeigendur. Umhverfisstofnun telur því skjóta skökku við að fulltrúi landeigenda skuli ekki eiga sæti í umdæmisráði þannig að þeir hafi aðkomu að umsýslu með þeirra landi. Einnig er bent á að ekki er skilgreint fulltrúa hvaða félags- og hagsmunaðila skuli skipa í umdæmisráð.

Umhverfisstofnun telur nauðsynlegt að skýra hvaða valdheimildir umdæmisráð hefur yfir starfsmönnum Þjóðgarðastofnunar. Skýra þarf með hvaða hætti samskiptum ráðsins og starfsmanna stofnunarinnar skuli háttað ásamt því að skýrt verður að vera hvaða heimildir umdæmisráð hafi til að stjórnna þeim verkefnum sem sérfræðingar Þjóðgarðastofnunar sinna.

Loks þarf að skýra aðkomu umdæmisráða að stjórnsýsluverkefnum. Sum slík verkefni eru mjög stefnumótandi, sem dæmi má nefna skipulagsáætlanir, leyfisveitingar og fleira. Mjög skýrt þarf að vera hver aðkomma ráðanna er að þessum verkefnum.

### 14. gr.

Í 14. gr. er kveðið á um heimild ráðherra til að skipa stjórn yfir náttúruverndarsvæði þar sem m.a. eiga sæti fulltrúar þeirra sveitarfélaga sem eru á viðkomandi náttúruverndarsvæði og fulltrúi umhverfisverndarsamtaka. Sé um að ræða náttúruverndarsvæði á eignarlandi telur Umhverfisstofnun að lögbundið skuli vera að fulltrúi landeigenda skuli sitja í stjórn svæðisins.

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að bundið sé í lög að fulltrúar félagasamtaka sitji í ráðum og stjórnum vegna náttúruverndarsvæða. Slíkt felur í sér lagaleg kvöld fyrir félagasamtök enda má gera ráð fyrir að þeir fulltrúar félagasamtaka sem eiga sæti í ráðum og stjórnum séu þar í sjálfbodavinnu. Ekki er fjallað um greiðslur til fulltrúa félagasamtaka í ráðum og stjórnum. Vinna á þessum vettvangi getur verið mjög tímafrek, t.d. vegna vinnu við gerð stjórnunar- og verndaráætlana

### 18. gr.

Í greininni er fjallað um ákvarðanatöku í stjórnum og daglegan rekstur. Þar kemur fram að stjórnir þjóðgarða skulu setja sér starfsreglur þar sem nánar skal kveðið á um framkvæmd starfa viðkomandi stjórnar. Ekki kemur fram hvort að reglur stjórnar hvers þjóðgarðs skulu vera samræmdar eða hvort að hver stjórn setji sér sínar reglur. Í ljósi þess að gera má ráð fyrir að tilgangur sameiningar náttúruverndarsvæða og þjóðgarða í eina stofnun sé m.a. samræming, er eðlilegt að gera þá kröfu að allir þjóðgarðar hafi samræmdar starfsreglur.

## 19. gr.

Í 19. gr. er fjallað um hlutverk stjórna þjóðgarða. Eitt þeirra er að hafa yfirumsjón með gerð tillögu að stjórnunar- og verndaráætlun og reglugerðar fyrir þjóðgarðinn. Til að gæta samræmis í vinnu við gerð stjórnunar- og verndaráætlana fyrir náttúruverndarsvæði og þjóðgarða ætti starfsmaður frá Þjóðgarðastofnun að sitja í stjórn þjóðgarðs og vinna að áætluninni.

Samkvæmt framlögðu frumvarpi hafa stjórnir þjóðgarða víðtækt vald. Aðkoma forstjóra Þjóðgarðastofnunar að stjórn þjóðgarða er óskýr.

## 23. gr.

Mælt er fyrir um samstarfs stjórna þjóðgarða og/eða náttúruverndarsvæða, Þingvallanefndar, umdæmirsáða og svæðisráða einstakra rekstrarsvæða. Þjóðgarðastofnun ber skv. greininni að setja stjórnnum, umdæmirsáðum og svæðisráðum starfsreglur um nánara fyrirkomulag samstarfs samkvæmt greininni. Ekki kemur fram hvort starfsreglur þessar eru bindandi fyrir stjórnirnar og ráðin eða eingöngu ráðgefandi. Enn fremur er ekki fjallað um það sem fram skal koma í þessum starfsreglum.

## 26. Miðlægð stoðþjónusta

Vísað er í framangreinda umfjöllum varðandi miðlæga stoðþjónustu.

## IV. kafli – Stjórnunar – og verndaráætlanir

Í kaflanum er fjallað um stjórnunar- og verndaráætlanir þjóðgarða. Gert er ráð fyrir að náttúruverndarlög gildi um stjórnunar- og verndaráætlanir fyrir friðlýst svæði. Umhverfisstofnun bendir á að réttaráhrif stjórnunar- og verndaráætlunar fyrir Vatnajökulsþjóðgarð eru ólík réttaráhrifum stjórnunar- og verndaráætlunum sem kveðið er á um fyrir friðlýst svæði í lögum um náttúruvernd. Áætlun Vatnajökulsþjóðgarðs er bindandi fyrir skipulagsáætlanir sveitarfélaga á meðan áætlanir annarra svæða skulu taka mið af skipulagi sveitarfélaga og sé misræmi á milli þá gilda áætlanir sveitarfélaga. Þetta atriði hefur oft á tíðum valdið misskilningi og mælt er með því að kannað verði hvort samþætta megi réttaráhrif stjórnunar- og verndaráætlana fyrir friðlýst svæði og þjóðgarða.

Nauðsynlegt er að skilgreina hlutverk umdæmirsáða varðandi gerð stjórnunar- og verndaráætlana fyrir friðlýst svæði. Meðal þeirra verkefna sem þarf að gera er að forgangsraða gerð áætlannanna, betri skilgreiningu á vinnulagi við áætlana og samræmingu á milli þess sem nú er gert. Þá þarf að skilgreina aðkomu starfsfólks Þjóðgarðastofnunar.

Nú er mismunandi verklag viðhaft við gerð stjórnunar- og verndaráætlana fyrir friðlýst svæði og fyrir þjóðgarða. Umhverfisstofnun telur að meta skuli verkferla og aðferðir sem nú er stuðst við og að gert verði eitt sameiginlegt verklag til einföldunar.

## V. kafli – Almennar meginreglur

Í kaflanum eru settar fram reglur um jarðrask, framkvæmdir, umferð o.fl. Umhverfisstofnun bendir á að ákvæði um friðlýst svæði önnur en þjóðgarða eru mjög fjölbreytt hvað þetta varðar og mikilvægt að þau ákvæði séu samræmd eftir því sem við á.

## VI. kafli – Starfsemi í þjóðgörðum og þjónusta

Ákvæði kaflans fjalla aðeins um þjóðgarða, Umhverfisstofnun ítrekar að sambærileg lagaákvæði ættu einnig að gilda um friðlýst svæði.

Í 31. gr. frumvarpsins kemur fram að setja skuli í reglugerð ákvæði um dvöl, umgengni og umferð í þjóðgörðum, þannig á t.a.m. að fjalla um meðferð dróna í reglugerð, sem og umferð manna. Umhverfisstofnun bendir á að stofnunin hefur verið að setja ákvæði um ómönnuð flygildi í stjórnunar- og verndaráætlanir enda hefur stofnunin heimildir til þess að setja bindandi reglur í stjórnunar- og verndaráætlanir. Umhverfisstofnun hefur sett reglu um að afla skuli leyfis stofnunarinnar til þess að fljúga ómönnuðu loftfari á fjölförnum friðlýstum svæðum og þar sem viðkvæmt fuglalíf er að finna. Stofnunin telur eðlilegt að í ákvæði um leyfisveitingar séu tiltekin öll þau atriði sem kalla á leyfisveitingu. Í 34. gr. frumvarpsins segir að afla skuli leyfis þjóðgarðsvarðar til lendingar loftfars innan þjóðgarðs. Jafnframt að nánar skuli mælt fyrir um málsmeðferð og leyfisveitingar í reglugerð. Umhverfisstofnun telur að fjalla ætti um allar leyfisveitingar í einu ákvæði.

### 33. gr.

Ákvæðið fjallar um atvinnustefnu og samninga við þjónustuaðila þjóðgarða. Engin slík ákvæði eru til um önnur friðlýst svæði.

### 34. gr.

Í 34. gr. er fjallað um leyfisveitingar m.a. vegna kvíkmyndatöku, samkomuhalds og rannsókna í þjóðgörðum. Ekki er fjallað um leyfisveitingar vegna framkvæmda sem hafa í för með sér jarðrask en lagt er bann við spjöllum og raski í 30. gr. frumvarpsins. Þar kemur fram að allar framkvæmdir skuli samræmast verndarmarkmiðum og að heimilar séu framkvæmdir sem miða að því að endurheimta landgæði o.s.frv. Þannig er heimilt að ráðast í ákveðnar framkvæmdir. Umhverfisstofnun veitir á hverju ári mörg leyfi vegna jarðrasks innan friðlýstra svæða, m.a. vegna lagningu strengja, bygginga o.m.fl. Stofnunin telur eðlilegt að jarðrask verði háð leyfi Þjóðgarðastofnunar líkt og kvíkmyndataka og rannsóknir.

Í 34. gr. þyrfti einnig að fjalla um skilyrði leyfisveitinga. Í greininni er kveðið á um að ákvörðun Þjóðgarðastofnunar um lokun skuli birt í Stjórnartíðindum og með öðrum opinberum hætti í dagblöðum og á vefsíðu þjóðgarðs. Umhverfisstofnun telur að framangreint ákvæði sé óraunhæft og ekki í takt við nútímann þar sem nú er t.d. heimilt að birta starfsleyfi fyrir starfsemi sem haft getur í för með sér mengun á heimasíðu stofnunarinnar. Umsóknir um leyfi eru oft unnar á mjög skömmum tíma og því ekki raunhæft að það náist að birta slík leyfi í dagblöðum og Stjórnartíðindum. Einnig er tilgangur þess að birta leyfi þar sem kemur til lokunar í Stjórnartíðindum ekki ljós og ekki skýrt hvaða réttaráhrif slíkt hefur umfram útgáfu leyfisins, birtingu á heimasíðu stofnunar og viðkomandi svæðis.

### 35. gr.

Í greininni er aðeins fjallað um starfsstöðvar og þjónustustöðvar þjóðgarða en ekki aðrar starfsstöðvar Þjóðgarðastofnunar, þó að heiti frumvarpsins vísi til þess að það skuli fjalla um stofnunina sjálfa. Bent er á að Umhverfisstofnun heldur úti fjölda starfsstöðva og

gestastofa víða um land. Í frumvarpinu er hvergi getið slíkrar starfsemi fyrir friðlýst svæði.

Í frumvarpinu kemur hvorki fram hvar á landinu aðalskrifstofa stofnunarinnar skal staðsett, né heldur hvar aðrar starfsstöðvar verði.

### 36. gr.

Um eftirlit og lokanir svæða vegna ágangs er einnig fjallað um í náttúruverndarlögum og réttast væri að uppfæra þau ákvæði þar hvað varðar framkvæmdir og frávísun frá svæðum fremur en að hafa það í öðrum lögum.

Þar sem fjallað er um eftirlit í 36. gr. á það aðeins við um heimildir þjóðgarðsvarðar til að framfylgja reglum þjóðgarða. Setja þarf heimildir fyrir landverði friðlýstra svæða og aðra starfsmenn Þjóðgarðastofnunar til hins sama. Breyta þarf orðalagi þannig að valdheimildin nái til allra þeirra starfsmanna stofnunarinnar sem fara með sömu verkefni óháð því hvort um sé að ræða þjóðgarð eða friðlýst svæði.

Í greininni er veitt heimild, ef brýna nauðsyn ber til og í samráði við önnur yfirvöld, að ráðast í framkvæmdir sem ekki er gert ráð fyrir í stjórnunar- og verndaráætlun. Sett er skilyrði um að framkvæmdir séu í öryggisskyni eða vegna rannsókna sem nauðsynlegar eru til að tryggja almennt öryggi. Það að binda ákvæðið við framkvæmdir í öryggisskyni eða vegna rannsókna er heftandi, t.d. berist viðbótarfjármagn til framkvæmda sem eru þjóðgarði, eða viðkomandi svæði, svo sannarlega til góða.

### 39. gr.

Heimilt verður að taka gjöld fyrir veitta þjónustu innan þjóðgarðs. Rétt er að gæta samræmis við náttúruverndarlög um gjaldtöku á friðlýstum svæðum. Ekki hefur verið litið svo á að dvöl á svæði ein og sér geti flokkast undir þjónustu nema það sé í raun veitt einhver þjónusta eins og bílastæði, útsýnis pallar, leiðsögn o.s.frv. Umhverfisstofnun telur brýnt að gæta reglna almennaréttar þannig að ekki sé verið að rukka einungis fyrir dvöl eða dagsdvöl eins og orðað er í frumvarpinu.

Útfæra ætti þetta ákvæði nánar þannig að heimild sé að innheimta gjöld vegna vinnslu og afgreiðslu umsókna um leyfi. Í ákvæðinu eins og það stendur nú virðist aðeins vera horft til þess að umsókn sé samþykkt, en einnig verður að gera ráð fyrir þeirri vinnu starfsmanna sem fer í úrvinnslu og afgreiðslu umsókna sem synjað er.

### 37. gr.

Fram kemur að ákvarðanir séu kæranlegar til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála. Í 2. mgr. er fjallað um aðild en ekki minnst á kærufrest, málsmeðferð o.s.frv. Umhverfisstofnun leggur til að bætt verði við: *Um aðild, kærufrest, málsmeðferð og annað sem varðar kæruna fer samkvæmt lögum um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála.*

### 40. gr.

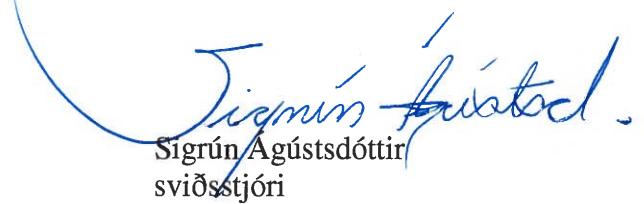
Í greinni er fjallað um refsiábyrgð og dagsektir. Í drögum að frumvarpi eru ekki að finna frekari þvingunarúrræði. Umhverfisstofnun telur eðlilegt að mögulegt sé að beita sömu þvingunarúrræðum vegna þjóðgarða og annarra friðlýstra svæða, en á grundvelli XV.kafla náttúruverndarlaga er unnt að beita þvingunarúrræðum á friðlýstum svæðum.

Eðlilegt er að sambærileg þvingunarúrræði sé að finna í lögum um Þjóðgarðastofnun. Ekki er unnt að beita þvingunarúrræðum náttúruverndarlagu vegna ákvæða annarra laga sem það sé sérstaklega tekið fram.

Eins er refsiákvæði náttúruverndarlagu mun ítarlegra en 40. gr. frumvarpsins. Umhverfisstofnun minnir á skýrleika refsiákvæði í þessu samhengi, tiltaka ætti þau brot sem háð eru refsingu.

  
Kristín Linda Árnadóttir  
forstjóri

Virðingarfyllst

  
Sigrún Agústsdóttir  
sviðsstjóri