

Umhverfis- og auðlindaráðuneytið
Skuggasundi 1
101 Reykjavík

Reykjavík, 15. janúar 2020
UST201912-223/H.V.
04.04

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um Þjóðgarðastofnun og þjóðgarða

Vísað er til frumvarps um Þjóðgarðastofnun og þjóðgarða sem birtist í Samráðsgátt stjórvalda þann 18. desember 2019, mál nr. S-310/2019.

Ný drög að frumvarpi eru í meginatriðum óbreytt frá fyrri drögum. Í frumvarpinu eru lagðar til töluberðar breytingar á stjórnsýlu umhverfis- og náttúruverndarmála. Eins og áður hefur komið fram tekur Umhverfisstofnun undir að mikilvægt er að samræma frekar en nú er umsjón og stjórnun friðlýstra svæða. Einnig er mikilvægt að þróa áfram samvinnu ríkisins og sveitarfélaga í náttúruvernd. Hins vegar telur stofnunin ekki skynsamlegt að aðskilja náttúruvernd, mengunarvarnir og loftslagsmál.

Umhverfisstofnun gerir eftirfarandi athugasemdir við drögin að frumvarpinu en vísar enn fremur til fyrri umsagnar sinnar dagsett 9. maí 2019 til umhverfis- og samgöngunefndar Alþingis <https://www.althingi.is/altext/erindi/149/149-5471.pdf>

1. Aðskilnaður umhverfismála og náttúruverndar

Náttúruvernd er einn þáttur umhverfisverndar sem m.a. er ætlað að stuðla að samskiptum manns og náttúru þannig að hvorki spillist líf eða land, loft eða lögur. Náttúruvernd og umhverfisvernd er því samofin og snertir starfsemi margra fagstofnanna ríkisins sín á milli, við landeigendur, réthafa landnota, sveitarfélög, hagsmunaaðila og almenning.

Með stofnun Umhverfisstofnunar með sameiningu Hollustuverndar ríkisins, Náttúruverndar ríkisins, Embætti veiðistjóra, auk verkefna hreindýraráðs og dýraverndunarmála voru samþætt ýmis umhverfismál undir einum hatti. Með stofnun Umhverfisstofnunar fékkst aukinn burður til að reka sterka mannauðs- og fjármálastefnu og það varð til stofnun sem gat sinnt umhverfismálum á þverfaglegan hátt.

Umhverfisstofnun hefur í þeim verkefnum sem henni hafa verið falið í Þjóðgarðinum Snæfellsjökli og á öðrum náttúruverndarsvæðum notið innra samstarfs mismunandi teyma í stofnuninni. Má sem dæmi nefna málefni sem tengjast vatnsgæðum, fráveitum og úrgangsmálum en með samstarfi mismunandi teyma hefur náðst að leysa verkefni sem snúa að rekstri og framkvæmdum innan náttúruverndarsvæða með samstarfi innanhúss.

Umhverfismál nútímans snúast um samþættingu og tengingar á milli málaflokka. Framkvæmdir á friðlýstum svæðum tengjast verndun vatnasviða, úrgangsmálum og mengunareftirliti, framkvæmdir og rekstur tengist loftslagsmálum, innkaupastefnu ríkisins, eftirlit tengist lífríkismálum og þannig mætti lengi telja. Allt eru þetta umhverfismál og samlegðaráhrif faglegrar þekkingar skila skilvirkni í verndun og nýtingu umhverfisins. Í lögum um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum eru mikilvæg verndarákvæði er varða tegundir í náttúru Íslands. Umhverfisstofnun telur að þó nokkur samlegð sé í verndun tegunda og svæða. Ef frumvarp um Þjóðgarðastofnun verður samþykkt þá er verið að búa til stjórnsýslulega einingu þar sem náttúruverndarsvæði, þá fyrst og fremst þjóðgarðar, eru í forgrunni og aðskilja hana öðrum umhverfismálum. Umhverfisstofnun bendir á að sterk tengsl eru á milli þeirra markmiða sem sett eru í hinni ýmsu löggjöf sem Umhverfisstofnun vinnur eftir í dag. Í lögum um náttúruvernd er fjallað um að tryggja ákjósanlega verndarstöðu lífvera, vistkerfa og vistgerða. Skýr tengsl eru á milli ákjósanlegrar verndarstöðu og þeirra umhverfismarkmiða sem sett eru fyrir vatnshlot undir lögum um stjórn vatnamála en þar eru skilgreindir gæðaþættir (lífverur sem þrifast í vatnakerfum) sem gefa til kynna hvert ástand vatnakerfanna er. Umhverfismarkmið sem sett eru fyrir vatnshlot og vatnavistkerfi nást með því að vinna með ákvæði sem finnast í annarri mengunarvarnarlöggjöf eins og lög um hollustuhætti og mengunarvarnir og reglugerðum um verndun vatns og mengunarvarnir. Mikilvægt er að halda þessari heildarsýn og vinna með sömu markmið þegar kemur að vernd og viðhaldi þeirra tegunda og lífvera sem byggja upp þau vistkerfi sem m.a. finnast innan þjóðgarða og náttúruverndarsvæða með samþættingu allra þessara markmiða sem sett eru í mismunandi löggjöf en eiga að miða að því að ná fram heilbrigðum vistkerfum og vernd náttúru.

Í því frumvarpi sem nú er lagt fram er bent á að Þjóðgarðastofnun er ætlað að taka við því hlutverki sem Umhverfisstofnun hefur samkvæmt lögum um náttúruvernd að því undanskildu að Umhverfisstofnun skal sjá um leyfisveitingar fyrir innflutning á framandi lífverum. Þá er f. liður 75. gr. laga um náttúruvernd felldur niður og virðist Umhverfisstofnun því ekki lengur eiga að fara með eftirlit með innflutningi og dreifingu framandi lífvera.

2. Stjórnskipulag

Frumvarp um Þjóðgarðastofnum og þjóðgarða er sett með það að markmiði að styrkja núverandi stjórnkerfi náttúruverndar með því að sameina verkefni þjóðgarða og náttúruverndarsvæða á einn stað. Í greinargerð með frumvarpinu er fjallað um mikilvægi þess að styrkja þær einingar sem nú þegar eru til staðar auk þess að einfalda og auka skilvirkni með því að einingar hafi skýrt hlutverk og ábyrgð.

Boðað stjórnkerfi fyrirhugaðrar Þjóðgarðastofnunar er nokkuð flókið og óljóst með hvaða hætti það eigi að leiða af sér einföldun þess fyrirkomulags sem nú er við lýði meðal þeirra

þriggja stofnana sem nú sinna þeim verkefnum sem fyrirhugaðri stofnun er ætlað að sinna. Það stjórnkerfi sem gerð er tillaga um í frumvarpinu felst í því að skipaður er forstjóri til fimm ára í senn. Þá er landinu skipt í umdæmi og í hverju umdæmi starfar umdæmisráð sem í eiga sæti 10 fulltrúar að undanskildum umdæmisráðum rekstrarsvæða Hálendisþjóðgarðs sem eru skipuð í samræmi við lög þar um. Þar er jafnframt gert ráð fyrir að þar sem þegar friðlýst svæði innan sveitarfélaga sem ekki eiga fulltrúa í umdæmisráði er til umræðu skuli fulltrúar viðkomandi sveitarfélags bætast við umdæmisráð. Þá er ráðherra heimilt að skipa stjórn náttúruverndarsvæða auk þess sem lagt er til að í lögbundið verði að í hverjum þjóðgarði sé sérstök stjórn. Þá er gert ráð fyrir að þjóðgarðsverðir starfi í öllum þjóðgörðum og rekstrarsvæðum þeirra. Af þessu má sjá að gert er ráð fyrir aðkomu fjölda aðila. Hvergi kemur þó fram að gerðar séu kröfur til þekkingar þeirra aðila sem tilnefndir eru og eru ekki starfsmenn Þjóðgarðastofnunar eða hver ber kostnað af þeirra störfum. Þá er einnig bent á að í frumvarpinu er farin sú leið að veita stjórnnum þjóðgarða hverri fyrir sig víðtækt ákvörðunarvald við gerð stjórnunar- og verndaráætlana sem varða m.a. skipulagsvald og atvinnustefnu þar sem lagt er til að sveitarstjórnir séu bundnar af efni framangreindra áætlana fyrir þjóðgarða. Samkvæmt frumvarpinu hafa stjórnir þjóðgarða yfirumsjón með gerð áætlananna en hlutverk Þjóðgarðastofnunar virðist vera að ráða starfsmenn til að aðstoða við gerð þessara áætlana.

Þegar horft er til sameiningar stofnana er eðlilegt að skilvirkni og hagkvæmni sé höfð að leiðarljósi. Mikil þörf er á að efla smáar stofnanir, sérstaklega m.t.t. stoðþjónustu og miðlægrar starfsemi. Umhverfisstofnun telur að mikilvægt sé að horfa til samræmingar í ákvörðunartöku innan fyrirhugaðrar stofnunar.

Í greinargerð með framlögðu frumvarpi kemur fram að ráðuneytið telur að ef halda eigi í það valddreifða stjórnþjóðgarði sé nauðsynlegt að lögfesta það í frumvarpinu. Þá kemur fram að gerðar hafi verið athugasemdir við stjórnkerfið og stjórnþjóðgarði þegar frumvarpið var lagt fram áður og að tekið hafi verið tillit til athugasemda með þeim hætti að stjórnkerfið hafi verið einfaldað eins og hægt er en að haldið hafi verið í valddreifingu sem er að finna í Vatnajökulsþjóðgarði. Þá kemur einnig fram að í frumvarpinu hafi verið horft til skýrslu Ríkisendurskoðunar frá október 2019 með þeim hætti að skýrari ákvæði eru í frumvarpinu um hlutverk og verkaskiptingu milli forstjóra Þjóðgarðastofnunar og stjórnar þjóðgarða og að mikilvægi miðlægrar stjórnslu sé dregið fram í 3. mgr. 13. gr. Gerð hefur verið orðalagsbreyting hvað varðar þverfaglega einingu Þjóðgarðastofnunar en athugasemdir Umhverfisstofnunar um miðlæga starfsemi sbr. 6. kafla fyrri umsagnar, dags. 9. maí 2019 eiga enn við. Ítarlega er fjallað um stjórnkerfið og þær áskoranir sem það felur í sér í skýrslu Ríkisendurskoðunar frá október 2019.

3. Niðurlag

Í ljósi þess sem bent hefur verið á hér að framan og gert hefur verið í fyrri umsögnum bendir Umhverfisstofnun á að grunnur að árangri í náttúruvernd er m.a. sá mikli mannaður sem starfar í náttúruvernd í dag.

Helsta auðlind stofnana sem þessara er mannaðurinn og góður vinnuandi. Huga ber því jafnframt að þeirri truflun sem óvissa um framtíðarskipulag hefur á starfsfólk og

starfsemina. Slík óvissa getur í versta falli valdið dýrkeyptum þekkingarmissi. Skýrt og skilvirkst stjórnskipulag ásamt góðum mannauði og þverfaglegri þekkingu er undirstaða þess að árangur náist í náttúruvernd.

Virðingarfyllst


Sigrún Agústsdóttir
settur forstjóri


Ólafur A. Jónsson
sviðsstjóri