



## SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Umhverfis- og auðlindaráðuneytið  
Skuggasundi 1  
150 Reykjavík

Reykjavík 15. janúar 2019

1912026SA GB  
Málalykill: 00.64

### Efni: Umsögn um frv. um Þjóðgarða og Þjóðgarðastofnun, mál nr. 318/2019

Vísað er til tilkynningar í samráðsgátt Stjórnarráðsins frá 18. desember sl., þar sem kallað er eftir umsögnum um frv. til laga um þjóðgarða og Þjóðgarðastofnun. Málið tengist náið drögum að frumvarpi til laga Hálandisþjóðgarð, sem einnig er til umsagnar í samráðsgátt, og vísast til umsagnar um það frumvarp eftir því sem við á.

Bæði lagafrumvörp voru rædd á fundi skipulagsmálanefndar sambandsins 14. janúar sl. og er tekið tillit til umræðu á fundinum við endanlegan frágang þessarar umsagnar, ásamt því að litið er til umsagna og bókana sem borist hafa frá sveitarfélögum um málið. Lögð er áhersla á að athugasemdir sveitarfélaga beinast í nokkrum mæli að báðum frumvörpunum þótt veitt sé sérstök umsögn um hvort frumvarp.

#### Almennt

Frumvarp um sama efni var til umfjöllunar á Alþingi á vorþingi en hlaut ekki afgreiðslu. Veitti sambandið þá ítarlega umsögn um málið, sem fylgir hjálagt. Í umsögn þessari verður lögð áhersla á að fjalla um breytingar sem gerðar hafa verið á frumvarpinu, sem lýst er svo í skýringum á bls. 18:

*Hluti af þeim breytingum sem gerðar hafa verið á frumvarpi þessu frá því að það var lagt fram á 149. löggjafarþingi stafa af því að ýmis sérákvæði um Vatnajökulsþjóðgarð breytast og færast yfir í sérstakt frumvarp um Hálandisþjóðgarð. Aðrar breytingar á frumvarpinu eru m.a. þær að tekin er upp í 7. gr. frumvarpsins almenn heimild til friðlýsingar lands sem þjóðgarðs. Þá eru sett inn ákvæði um upplýsingagjöf forstjóra til stjórna og umdæmisráða og skerpt á skyldum þessara eininga allra gagnvart ákvæðum laga um opinber fjármál. Þá er lagt til að stjórn þjóðgarðsins á Þingvöllum og Þingvallanefnd verði ein og sama einingin. Er þetta gert til einföldunar. Þá er skerpt á ákvæðum um leyfisveitingar og gjaldtöku.*

Sambandið telur rétt að halda til haga þeim almenna fyrirvara sem kemur fram í umsögn þess frá 30. apríl 2019 í samráðsferli komu fram mjög ólíkar skoðanir um frumvarpið af hálfu sveitarfélaga. Þannig er ljóst að einhverjum sveitarstjórnnum hugnast illa að setja á stofn sérstaka Þjóðgarðastofnun. Einnig er ljóst að sveitarstjórnir sjá ekki endilega fyrir sér að umdæmaráð muni reynast heppilegri

leið til samráðs um málefni friðlýstra svæða heldur en beint samráð við einstakar sveitarstjórnir.

## **Afstaða til breytinga á frumvarpinu**

### **Hálendisþjóðgarður**

Sambandið veitir eins og áður segir sérstaka umsögn um drög að frumvarpi um Hálendisþjóðgarð. Ekki er tilefni til þess að gera beinar athugasemdir í þessari umsögn um að Hálendisþjóðgarður sé tilgreindur í stað Vatnajökulsþjóðgarðs en áréttað er að ekki er einhugur á sveitarstjórnarstigi um að stofnaður verði Hálendisþjóðgarður.

Við umfjöllun um frumvarp um Hálendisþjóðgarð hefur kristallast að ekki hefur náðst niðurstaða um heimildir til orkunýtingar innan þess svæðis sem félli undir fyrirhugaðan þjóðgarð. Inn í umræðu um málið blandast því að Alþingi hefur ekki lokið umfjöllun um þriðja áfanga áætlunar um vernd og orkunýtingu landsvæða (rammaáætlun), en lokaskýrsla verkefnisstjórnar var lögð fram í ágúst 2016.

Sambandið hvetur til þess að reynt verði að ná betri sátt um málið og telur að umræða um það þurfi að þroskast betur, áður en lagafrumvarp verður lagt fram á Alþingi um um stofnun Hálendisþjóðgarðs. Þar sem ákvæði um þjóðgarðinn er víða að finna í því frumvarpi sem hér er til umsagnar telur sambandið sömu áherslur eiga við um frumvarp til laga um þjóðgarðastofnun og þjóðgarða.

Einnig er vert að setja þann almenna fyrirvara að forsenda árangurs, bæði hvað varðar sameiningu stofnana og stofnun nýs þjóðgarðs á Hálendi Íslands, er að nægilegu fjármagni sé veitt til starfseminnar.

### **Almenn heimild til friðlýsingar lands sem þjóðgarðs, 7. gr.**

Í 7. gr. er bætt inn tillögu um að ef uppfyllt eru skilyrði 2. og 3. gr. laga þessara er ráðherra heimilt með reglugerð að friðlýsa land sem þjóðgarð. Kveða skal á um skipan og samsetningu stjórnar þjóðgarðsins í reglugerðinni og skulu þar meðal annars eiga sæti fulltrúi ráðherra, fulltrúar þeirra sveitarfélaga sem þjóðgarðurinn nær til og fulltrúi umhverfisverndarsamtaka. Stjórn samkvæmt ákvæði þessu skal skipuð til fjögurra ára í senn. Um starfsemi og hlutverk slíkrar stjórnar gilda ákvæði 19. og 20. gr.

Í ljósi þess að í 3. mgr. 2. gr. frv. segir að leita skal samþykkis viðkomandi sveitarstjórnar áður en landsvæði í sveitarfélaginu er friðlýst sem þjóðgarður, telur sambandið ekki tilefni til athugasemda við 7. gr.

### **Hlutverk forstjóra og upplýsingagjöf, sbr. 11. gr.**

Jákvætt er að við bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

*Forstjóri skal tryggja að stjórnir þjóðgarða og umdæmisráð Hálendisþjóðgarðs hafi upplýsingar til að undirbúa og leggja fram tillögur þeirra að ársáætlun, sbr. 3. tölul. 20. gr. Þá skal forstjóri tryggja fullnægjandi upplýsingagjöf að öðru leyti til stjórna og umdæmisráða við undirbúning ákvarðana þannig að þeim sé unnt að uppfylla skyldur sínar skv. lögum þessum og lögum um Hálendisþjóðgarð. Þjóðgarðastofnun setur*

*verklagsreglur um upplýsingagjöf og undirbúning funda stjórna og umdæmisráða.*

Sambandið leggur til að reynt verði að skerpa á orðalagi þessa ákvæðis, þannig að skýrt sé að forstjóra beri að hafa virkt samráð við þær einingar og ráð sem undir stofnunina heyra, eftir því sem við á.

#### **Tilnefning í umdæmisráð, 12. gr.**

Sambandið gerir ekki athugasemd við að bætt er inn nýrri málsgrein um tilnefningu í umdæmisráð:

*Sveitarstjórnir skulu strax að afloknum sveitarstjórnarkosningum tilnefna fulltrúa sína samkvæmt ákvæðum 2. tölul. 2. mgr. og varamenn þeirra, sbr. 3. mgr. Umboð þeirra varir þar til nýir fulltrúar hafa verið tilnefndir í kjölfar nýrra sveitarstjórnarkosninga.*

Taka þarf fram í frumvarpinu að kostnaður af störfum umdæmisráða greiðist af fjárheimildum Hálandisþjóðgarðs. Í því felst að sveitarstjórnir beri ekki kostnað af tilnefningu fulltrúa í umdæmisráð.

Rétt væri að skýra betur hvort fulltrúi sveitarfélags sem ekki á fulltrúa í umdæmisráði, sbr. 1. tl. 3. mgr., og Minjastofnunar, sbr. 4. mgr., hafi atkvæðisrétt á fundum eða taki þátt sem áheyrnarfulltrúar og hafi þá eingöngu málfrelsi og tillögurétt við umfjöllun um mál sem varða sérstaklega viðkomandi sveitarfélag eða stofnun.

Loks er óhjákvæmilegt að kalla eftir því að ákvæði þeirra tveggja frumvarpa sem nú eru til umsagnar verði samræmd hvað varðar fjölda fulltrúa í umdæmisráðum. Tekur sambandið undir þá afstöðu sveitarstjórna sem sent hafa umsagnir að heppilegast sé að fjöldi nefndarmanna standi á oddatölu.

#### **Hlutverk og verkefni Þjóðgarðastofnunar, 13. gr.**

Við bætist ný málsgrein um þverfaglega einingu, sem áður var í 24. gr. fyrri frv.:

*Innan Þjóðgarðastofnunar skal vera þverfagleg eining sem veitir stjórnun, umdæmisráðum, þjóðgarðsvörðum og öðru starfsliði stofnunarinnar, stuðning og aðstoð við þau verkefni sem unnin er á hverjum tíma, eins og undirbúning friðlýsinga, áætlanagerð, eftirfylgni og framkvæmd annarra verkefna sem kveðið er á um í lögum þessum og öðrum lögum sem kveða á um verkefni Þjóðgarðastofnunar.*

Áréttað er sjónarmið úr fyrri umsögn að hugað verði sérstaklega að því hvaða störf hjá Þjóðgarðastofnun henti að staðsetja utan höfuðborgarsvæðisins.

#### **Stjórn Þjóðgarðsins á Þingvöllum, 16. gr.**

Jákvætt er að leitast er við að einfalda stjórnarsýslu þjóðgarðsins með því að leggja niður Þingvallanefnd:

*Með stjórn þjóðgarðsins á Þingvöllum fer sérstök stjórn sem skipuð er af ráðherra. Í stjórn sitja sjö fulltrúar: Þrjú fulltrúar úr hópi alþingismanna, sbr. 2. mgr., einn fulltrúi tilnefndur af sveitarstjórnun þeirra sveitarfélaga sem þjóðgarðurinn nær til, einn fulltrúi tilnefndur af umhverfisverndarsamtökum,*

einn fulltrúi tilnefndur af þeim ráðherra sem fer með málefni menningarminja og einn fulltrúi ráðherra skipaður án tilnefningar og skal hann vera formaður stjórnar. Varamenn skulu skipaðir á sama hátt. Einn fulltrúi tilnefndur af útivistarsamtökum og einn fulltrúi tilnefndur sameiginlega af ferðapjónustusamtökum á svæðinu skulu eiga áheyrnaraðild að fundum stjórnar. Varamenn skulu skipaðir á sama hátt. Stjórn þjóðgarðsins á Þingvöllum skal skipuð til fjögurra ára í senn.

Að álit sambandsins er óhjákvæmilegt að skoða nánar samsetningu þessarar stjórnar, ekki síst þegar horft er til þess að í stjórnnum annarra þjóðgarða eru sveitarstjórnarmenn í meirihluta. Tekur sambandið því undir umsögn Bláskógabyggðar hvað þetta varðar.

#### **Starfsemi stjórna þjóðgarða, 19. gr.**

Við greinina er bætt ákvæði um að stjórnir þjóðgarða skulu gæta þess við undirbúning og ákvarðanatöku um tillögu að ársáætlun að uppfyllt séu ákvæði laga þessara og laga um opinber fjármál. Þá skulu stjórnir í tillögugerð sinni gæta þess að fjármunir þjóðgarðsins séu nýttir á árangursríkan hátt og í samræmi við markmið 3. gr. laganna. Ráðherra getur fellt skipun stjórnar úr gildi ef stjórn uppfyllir ekki skyldu sína skv. 3. mgr. eða ef hún vanrækir alvarlega hlutverk sitt skv. 20. gr. laga þessara. Skal þá jafnframt fella niður skipun viðkomandi stjórnarmanna í umdæmisráði og skulu skipaðir nýir í þeirra stað að fenginni tilnefningu viðkomandi tilnefningaraðila.

Ekki er tilefni til athugasemda við greinina.

#### **Hlutverk stjórna þjóðgarða, 20. gr.**

Lagðar eru til tvær breytingar á 20. gr. Ekki er gerð athugasemd við að orðalagi 3. tl. er breytt þannig að hlutverk stjórna verði að samþykka ársáætlun í stað þess að gera hana í samráði við forstjóra. Hins vegar vantar skýringu á hvers vegna 4. tl. í fyrra frumvarpi fellur brott, en skv. honum áttu stjórnir að samræma starfsemi rekstrarsvæða þjóðgarðs.

#### **Umferð í þjóðgördum, 27. gr.**

Ekki er gerð athugasemd við að bætt er inn málsgrein um að ákvæði laga þessara um akstur utan vega í þjóðgarði ganga framur ákvæðum náttúruverndarlaga um sama efni og reglugerða sem settar eru samkvæmt þeim.

#### **Leyfisveitingar, 30. gr.**

Við bætist ný málsgrein sem tengist frv. um Hálendisþjóðgarð:

*Þjóðgarðastofnun, að fenginni tillögu viðkomandi umdæmisráðs, veitir leyfi til nýtingar lands og landsréttinda innan Hálendisþjóðgarðs samkvæmt ákvæðum 3. mgr. 3. gr. laga um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta og stendur sú leyfisveiting framur leyfisveitingum sveitarfélaga skv. ákvæðum þeirra laga. Þjóðgarðastofnun er heimilt, að fengnu samþykki ráðherra sem fer með málefni þjóðlendna, að semja um endurgjald vegna afnota sem hún heimilar skv. þessari málsgrein og skal þeim varið til landbóta, umsjónar, eftirlits og sambærilegra verkefna innan*

*Þjóðgarðsins. Við veitingu leyfa samkvæmt þessari málsgrein skal taka mið af sjónarmiðum sem samræmast markmiðum með stofnun Hálendisþjóðgarðs.*

Ljóst er að þessi grein mun hafa fjárhagsleg áhrif, þar sem tekjur vegna leyfisveitinga innan þjóðlendna á svæðum sem falla undir Hálendisþjóðgarð munu framvegis renna til verkefna innan þjóðgarðsins, en ekki endilega innan þess svæðis þar sem tekjurnar verða til, og hafa viðkomandi sveitarstjórnir lítið eða ekkert að segja um ráðstöfun slíkra tekna. Í 3. gr. laga þjóðlendulaga segir nú:

*Tekjum af leyfum sem sveitarstjórn veitir skv. 3. mgr. skal varið til hliðstæðra verkefna innan þjóðlendna samkvæmt nánari ákvörðun sveitarstjórnar. Sveitarstjórn skal árlega gera ráðherra grein fyrir ráðstöfun fjárens.*

Gera þarf grein þessum fyrir áhrifum í kostnaðarumsögn með frumvarpinu, sbr. 129. gr. sveitarstjórnarlaga.

Þá telur sambandið að huga þurfi að orðalagi greinarinnar. Hugsunin er væntanlega sú að í lögum um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétt verði kveðið á um að leyfisveitingarvald færist úr höndum sveitarstjórna til Þjóðgarðastofnunar og ætti því að vera óþarft að segja að leyfisveiting Þjóðgarðastofnunar standi frammar leyfisveitingum sem framvegis verða ekki í höndum viðkomandi sveitarstjórna.

#### **Reglugerðir, 38. gr.**

Við bætist ný reglugerðarheimild um staðsetningu meginstarfsstöðva þjóðgarða, sbr. 31. gr. Af hálfu sambandsins er lögð áhersla á að vandað verði til samráðs við sveitarstjórnir um gerð þeirrar reglugerðar.

#### **Gjaldtaka, 42. gr.**

Gerðar hafa verið breytingar á greininni sem ekki eru allar til bóta. Ekki er gerð athugasemd við að í 1. mgr. bætist við heimild til gjaldtöku við starfsstöðvar þjóðgarða. Hins vegar er gerð athugasemd við breytingar á 3. mgr., sem nú er lagt til að orðist svo:

*Sé nauðsynlegt að takmarka fjölda aðila sem stunda tiltekna atvinnutengda starfsemi í þjóðgarði er heimilt að ákveða að fram fari opinbert og hlutlægt val á milli allra hæfra umsækjanda um starfsemina og að fjárhæð endurgjalds ráði úrslitum við ákvörðun um veitingu samnings.*

Sambandið leggur til að ákvæðið verði fært til fyrra horfs og hljóði svo:

*Sé nauðsynlegt að takmarka fjölda aðila sem stunda tiltekna atvinnutengda starfsemi í þjóðgarði eða þeirra sem fá leyfi til nýtingar lands og landsréttinda sbr. 3. mgr. 30. gr. er heimilt að ákveða að fram fari opinbert og hlutlægt val á milli allra hæfra umsækjanda um starfsemina og að fjárhæð endurgjalds, byggðasjónarmið, umhverfissjónarmið eða önnur sjónarmið sem styðja markmið 3. gr., ráði úrslitum við ákvörðun um veitingu samnings.*

### Lokaorð

Sambandið áskilur sér rétt til frekari athugasemda við frumvarpið á síðari stigum en vísar eins og áður segir einnig til umsagnar dags. 30. apríl sl. varðandi atriði sem ekki er tekin afstaða til í þessari umsögn.

Virðingarfyllst  
SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA



---

Karl Björnsson  
framkvæmdastjóri

Fylgiskjal: Umsögn um frv. um Þjóðgarðastofnun og þjóðgarða dags. 30. apríl 2019