SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Umhverfis- og auðlindaráðuneytið
Skuggasundi 1
150 Reykjavík

Reykjavík 15. janúar 2019
1912026SA GB
Málalýkill: 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 umsögnun um frv. til laga um Þjóðgarða og Þjóðgarðastofnun. Málilöð
tengist náðið drögum að frumvarpi til laga Hálandisþjóðgarð, sem einnig er til
umsagnar í samráðsgátt, og vísað til umsagnar um það frumvarp eftir því sem við
á.

Bæði lagafrumvörf 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 lítli er til umsagna og bókana sem borist hafa frá
sveitarfélögum um málið. Löggð er áhersla á að athugasemdir sveitarfélaga beinast í
nokkrum mæli að þaðum frumvörpunum þótt veit vel séstök umsögn um hvort
frumvarp.

Almennt

Frumvarp um sama efni var til umfjöllunar á Alþingi á vorþingi en hlaut ekki
afgreiðslu. Veitlti sambandið þá ítærlaga umsögn um málið, sem fylgir hjálagt.
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 staða af því að ymib séðræði um
Vatnajökulsþjóðgarð breytast og það er í sérstakt frumvarp á
Hálandisþjóðgarð. Áðrar breytingar á frumvarpinu eru m.a. þær að tekin er
upp í 7. gr. frumvarsins almenn heimild til friðlýsingar lands sem þjóðgarðs.
_Pá eru sett inn ákvæði um upplýsingaþjóð forstjóra til stjórna og
umdæmisráða og skerpt á skylund þessara eininga allra gagnvart ákvæðum
laga um opinin fjármál. Pá er lagt til að stjórn þjóðgarðsins á Pingvöllum og
Pingvallanefnd verði ein og sama einingin. Eretta gert til einföldunar. Pá er
skerpt á ákvæðum um leyfisvættingar og gildöku._

Sambandið telur rétt að halda til haga þeim almenna fyrirvara sem kemur fram í
umsögn þess frá 30. apríl 2019 í samráðsfélagi komu fram mjörg ólíkar skoðanir um
frumvarpið af hálflu sveitarfélaga. Pannin er ljós að einhverju sveitarstjörnum
hugnast illa að setja á stofn sérstaka Þjóðgarðastofnun. Einnig er ljós að
sveitarstjórnir sjá ekki endilega fyrir sér að umdæmaráð mun reynast heppilegri
leið til samráðs um málefnir friðliýstra svæða heldur en beint samráð við einstakar sveitarstjórnir.

Afstaða til breytinga á frumvarpinnu

Hálendisþjóðgarður

Sambandið veitir eins og áður segir sérstaka umsögn um drög að frumvarpi um Hálendisþjóðgarð. Ekki er tæflin til þess að gera heinar athugasemdir í þessari umsögn um að Hálendisþjóðgarður sé tilgreindur í stað Vatnajökulsþjóðgarðs en árættu að ekki er einhugur á sveitarstjórnarstigum um að stofnadar verði Hálendisþjóðgarður.

Við umfjöllun um frumvarp um Hálendisþjóðgarð hefur kristlast að ekki hefur náðst niðurstæða um heimildir til orkunýtingar ínnað þess svæðis sem félli undir fyrirhugaðan þjóðgarð. Ín í umræðu um málið blandað því að Alþingi hefur ekki loklið umfjöllun um þriðja áfanga þætunar um vernd og orkunýtingu landsvæða (rammaáætlun), en lokaskýrsla verkefnissstjórnar var lögð fram í ágúst 2016.

Sambandið hvetur til þess að reynu 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 viða 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 þyrirvara að þorfsenda árangurs, bæði hvað varðar sameiningu stofnana og stofnun nýs þjóðgarðs á Hálandi Íslands, er að nægilegu fjármagni sé veitt til starfseminnar.

Almenn heimild til friðliýsingar lands sem þjóðgarðs, 7. gr.


Í ljósi þess að í 3. mgr. 2. gr. frv. segir að leita skal samþykkt við komandi sveitarstjórnar áður enn landsvæði í sveitarfélaginu er friðlýst sem þjóðgarður, telur sambandið ekki tæflin til að 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 tillögar þeirra að ársáætlun, sbr. 3. tölul. 20. gr. Þá skal forstjóri tryggja fullnægjandi upplýsingagjöf að öðru leyti til stjórnar og umdæmisráða við undirbúning ákvæðaðana þannig að þeim sé unnt að uppfylla skyldur sínar skv. lögum þessum og lögum um Hálendisþjóðgarð. Þjóðgarðastofnun setur
verklagsreglur um upplýsingagjöf og urdirbúning funda stjórna og umdæmisráða.

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

Tilnefning í umdæmisráð, 12. gr.

Sambandið gerir ekki athugasemdir við að bætt er inn nýrra málsgrein um tilnefningar í umdæmisráð: 

Sveitarstjórnir skulu strax að afloknum sveitarstjórnarkosningum tilnefna fulltrúu sina samkvæmt ákvæðum 2. tölul. 2. mgr. og varamenn þeirra, sbr. 3. mgr. Úmbót þeirra varir þar til nýr fulltrúur 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 fulltrúu í umdæmisráð.

Rétt væri að skýra betur hvort fulltrúu sveitarfélags sem ekki á fulltrúu í umdæmisráði, sbr. 1. tl. 3. mgr., og Minjastofnunar, sbr. 4. mgr., hafi átkvæðisrétt á fundum eða taki þátt sem áheyrmæftulltrúar og hafi þá eingöngu málfræsi og tillígufrétt við umfjöllum um mál sem varða sérstaklega viðkomandi sveitarfélag eða stofnun.

Loks er öhjákvæmilegt að kalla eftir því að ákvæði þeirra tveggja frumvarpa sem nú eru til umsagnar verði samræmd hvað varðar fjöldu fulltrúu í umdæmisráðum. Tekur sambandið undir þá afstöðu sveitarstjórnna sem sent hafa umsagnir að heppilegast sé að fylgjó nefndarmanna standi á oddatíolu.

Hlutverk og verkefni Þjóðgarðastofnunar, 13. gr.

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

Innan Þjóðgarðastofnunar skal vera þverfagleg eining sem veitir stjórnun, umdæmisráðum, þjóðgarðsvörðum og öðru starfsliði stofnunarinnar, stuðning og aðstoð við þau verkefni sem unnið er á hverjum tíma, eins og undirbúning friðilýsinga, úætlanagerð, eftirflygni 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 fyrr í umsögna að hugað verði sérstaklega að því hvaða störf hjá þjóðgarðastofnun henti að staðsetja utan höfuðborgarsvæðisins.

Stjórn Þjóðgarðsins á Pingvöllum, 16. gr.

Jákvætt er að leitað er við að einfalda stjórnarsýslu þjóðgarðsins með því að leggja niður Pingvallaneði:

Med stjórn þjóðgarðsins á Pingvöllum fer sérstök stjórn sem skipuð er af ráðherra. Í stjórn sitja sjö fulltrúar: þrú fulltrúar úr hápi alþingismana, sbr. 2. mgr., einn fulltrúi tilnefndur af sveitarstjónum þeirra sveitarfélaga sem þjóðgarðurinn nær til, einn fulltrúi tilnefndur af umhverfisverndarsamtökum,

Að áliti sambandsins er óhjákvæmlegt að skoða nánar samsetningu þessarar stjórnar, ekki síst þegar horft er til þess að í stjórnnum annarra þjóðgarða eru sveitarstjórnarmenn í meinhluta. Tekur sambandið því undir umsög Bláskógabyggðar hvað þetta varðar.

Starfsemi stjórnar þjóðgarða, 19. gr.

Við greinina er bætt ákvæði um að stjórnir þjóðgarða skulu gæta þess við undirbúnung og ákvæðanatöku um tillögu að ársáætlun að uppfyllt sér ákvæði laga þessara og laga um opinber fjármál. Pá skulu stjórnir í tillöggurði sinni gæta þess að fjármunir þjóðgarðsins sér nýtir á árangurgrikan hátt og í samræmi við markmið 3. gr. lagnanna. Ráðherra getur fellt skipun stjórnar úr gildi ef stjórn uppfyllir ekki skyldu sínna skv. 3. mgr. eða ef hún vanrækti alvarlega hlutverk sitt skv. 20. gr. laga þessara. Skal þá jafnframt fella niður skipun viðkomandi stjónarnamanna í umdæmisraði og skulu skipaðir nýir í þeirra stað að tenginni tilnefningu viðkomandi tilnefningaradila.

Ekki er tilefni til athugasemda við greinina.

Hlutverk stjórnar þjóðgarða, 20. gr.


Umferð í þjóðgördum, 27. gr.

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

Leyfisveitingar, 30. gr.

Við bætist ný málsgrein sem tengist frv. um Hálencispjóðgarð:

þjóðgárdastofnun, að tenginni tillögu viðkomandi umdæmisraðs, veitir leyfi til nýtingar lands og landsréttinda innan Hálendisþjóðgarðs samkvæmt ákvæðum 3. mgr. 3. gr. laga um þjóðlendir og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlenda og aðferða og stendur sú leyfisveiting framar leyfisveitingum sveitarfelagja skv. ákvæðum þeirra laga. Þjóðgarðastofnun er heimilt, að tengnu samþykki ráðherra sem fer með málefni þjóðlenda, að semja um endurgildi vegna afnota sem hún heimilar skv. þessari málsgrein og skal þeim varið til landbóta, umsjónar, aftirlits og samþærulegra verkefna innan.
Hjóðgarðsins. 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 fallir 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 sílka tekna. Í 3. gr. laga þjóðlenculaga segir nú:

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

Gera þarf grein þessum fyrir áhrifum í kostnaðarumsögn með frumvæpinu, sbr. 129. gr. sveitarstjórnarlag.

Pá telur sambandið að huga þurfi að orðalagi greinarinna. Hugsunin er væntanlega sú að í lögum um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétt verði kveðið á um að leyfisveitingarvald færíst úr höndum sveitarstjórnar til þjóðgarðastofnunar og ætti því að vera óparft að segja að leyfisveiting þjóðgarðastofnunar standi framan leyfisveitingum sem framvegis verða ekki í höndum viðkomandi sveitarstjórnar.

Reglugerðir, 38. gr.

Við bætist ný reglugerðarheimild um staðsetningu meginstarfsstöðva þjóðgarða, sbr. 31. gr. Af hálfu sambandsins er lögð áhersla 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 gjaldtök í við starfstoðvar þjóðgarða. Hins vegar er gerð athugasemd við breytingar á 3. mgr., sem nú er lagt til að orðist svo:

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

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

Sé náudsynlegt 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 hlutfélg val að 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 visar 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

[Signature]

Karl Björnsson
framkvæmdastjóri

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