



U S T

Umhverfisstofnun

Umhverfisstofnun, Hagkerfi 1, 101 Reykjavík

Netfang: [ust@ust.is](mailto:ust@ust.is)

Netfang: [ust@ust.is](mailto:ust@ust.is)

Netfang: [ust@ust.is](mailto:ust@ust.is)

Netfang: [ust@ust.is](mailto:ust@ust.is)

Netfang: [ust@ust.is](mailto:ust@ust.is)

Netfang: [ust@ust.is](mailto:ust@ust.is)

Alþingi - Umhverfisstofnun  
Selma Hafliðadóttir  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

Reykjavík, 16. febrúar 2007  
Tilvísun: UST20070200021/káb

### **Efni: Umsögn Umhverfisstofnunar um frumvarp til laga um Vatnajökulsþjóðgarð 395. mál heildarlög**

Vísað er í bréf frá umhverfisstofnun Alþingis, dags. 1. febrúar sl., þar sem óskað er eftir umsögn Umhverfisstofnunar um frumvarp til laga um Vatnajökulsþjóðgarð, 395. mál, heildarlög.

Frumvarp um stofnun Vatnajökulsþjóðgarðs gerir ráð fyrir að þjóðgarðurinn verði að mestu leyti í ríkiseign og rekinn fyrir almannafé. Aðstæður í fyrirhuguðum þjóðgarði eru um margt sérstakar. Fyrir það fyrsta er svæðið gífurlega víðfemt eða allt að 13,400 ferkílómetrar, í annan stað er fyrirhugað að um verði að ræða blöndu af landi í ríkiseign og eignarlandi, í þriðja lagi eru samgönguleiðir innan svæðisins víða fremur erfiðar, í fjórða lagi búa aðeins þrjár fjölskyldur innan þjóðgarðssvæðisins og í fimmta lagi eru þau sveitarfélög sem hafa stjórnsýslu á svæðinu eftir sameiningu sveitarfélaga með um 12 þúsund íbúa eða um 4 % af íbúum landsins sem flestir búa í þéttbýliskjörnum. Verkefnið er því mjög metnaðarfullt og fagnar Umhverfisstofnun því að tekin hafi verið ákvörðun um að stefna að friðlýsingu Vatnajökuls og helstu áhrifasvæða jökulsins. Hún styður eindregið það markmið.

Umhverfisstofnun telur í sjálfu sér ekki þörf á sérlögum um stofnun Vatnajökulsþjóðgarð en sé það gert eigi að hafa eftirfarandi markmið í huga við uppbyggingu hans:

1. *Að tryggt sé að sérlögin gangi ekki skemur en lög um náttúruvernd í því að vernda náttúruna og að í þeim séu skýr verndarmarkmið.*

Í a. lið 1. mgr. 23. gr. frumvarpsins er lagt til að 1. mgr. 38. gr. laga nr. 44/1999 um náttúruvernd breytist þannig að við hana bætist ákvæði þess efnis að um framkvæmdir í Vatnajökulsþjóðgarði gildi lög um Vatnajökulsþjóðgarð. Í 1. mgr. 38. gr. laga nr. 44/1999 um náttúruvernd er mælt fyrir um mikilvægt hlutverk Umhverfisstofnunar í verndun náttúrunnar. Þar er annars vegar mælt fyrir um leyfisveitingarhlutverk stofnunarinnar í þeim tilvikum þegar hætta er á að spillt verði friðlýstum náttúruminum. Hins vegar er mælt fyrir um umsagnarhlutverk þegar hætta er á að spillt verði öðrum náttúruminum á náttúruminjaskrá. Með frumvarpi til laga um

Vatnajökulsþjóðgarð má segja að ætlunin sé að aftengja þetta hlutverk stofnunarinnar í Vatnajökulsþjóðgarði, þannig að Umhverfisstofnun fari hvorki með leyfisveitingar- né umsagnarhlutverk þar sem hætta er á að spillt verði náttúruminum. Í þess stað virðist vera ætlunin, skv. ákvæði 13. gr., sbr. einnig 14. gr. frumvarpsins, að ekki þurfi sérstakt leyfi fyrir framkvæmdum enda sé gert ráð fyrir þeim í verndaráætlun skv. 12. gr. frumvarpsins. Þó gilda lög nr. 44/1999 um náttúruvernd að öðru leyti að því marki sem þau samrýmast ákvæðum frumvarpsins.

Í ljósi þessa er mikilvægt að vandað sé til gerðar verndaráætlunar fyrir þjóðgarðinn eigi hún að vera leiðarljós um það í hvaða framkvæmdir má ráðast í þjóðgarðinum og hvernig beri að standa að þeim. Að mati Umhverfisstofnunar eru ákvæði 12. gr. um samráð aðila við gerð verndaráætlunar nauðsynlegt m.t.t. þess sem að ofan segir en þó þarf að skýra betur í lögnum hvað felst í samráðinu og hvernig það er framkvæmt. Umhverfisstofnun gerir tvær athugasemdir við 12. gr. frumvarpsins. Annars vegar veltir stofnunin upp því lagatæknilega sjónarmiði hvort rétt sé að mæla ítarlegar fyrir um hvað fjalla skuli um í verndaráætlun en tillaga er gerð um í 2. mgr. 12. gr. frumvarpsins, í ljósi þess hversu mikilvæg áætlunin er við ákvörðunartöku t.d. um framkvæmdir í fyrirhuguðum þjóðgarði. Hins vegar leggur stofnunin til að í 4. mgr. 12. gr. frumvarpsins verði tiltekið að verndaráætlunin samræmist ekki einungis ákvæðum laga og reglugerðar um Vatnajökulsþjóðgarð, heldur einnig lögum nr. 44/1999 um náttúruvernd og þannig ekki látið við það sitja að minnast á almennt gildi laga nr. 44/1999 um náttúruvernd í 2. mgr. 13. gr. frumvarpsins. Rökin eru þau að lög nr. 44/1999 um náttúruvernd eru grundvallarlög um náttúruvernd á Íslandi og í þeim er að finna meginreglur sem lúta að því að vernda náttúruna og umgangast hana af virðingu. Því þykir Umhverfisstofnun rétt að þessar meginreglur speglit í verndaráætlun fyrir þetta mikilvæga svæði landsins í náttúruverndarlegu tilliti.

Í 13. gr. frumvarpsins kemur fram að Sveitarstjórnir eru bundnar af efni verndaráætlunar við gerð skipulagsáætlana fyrir landsvæði innan Vatnajökulsþjóðgarðs. Í greininni segir jafnframt: *Ekki þarf sérstakt leyfi samkvæmt lögum þessum fyrir þeim framkvæmdum sem gert er ráð fyrir í verndaráætlun.* Fram kemur að umhverfisráðherra er leyfisveitandi ef um er að ræða framkvæmdir sem ekki eru í verndaráætlun. Kæruréttur til æðra setts stjórnvalds er ekki fyrir hendi í þeim tilvikum.

Í lok greinarinnar segir hins vegar: *Viðkomandi þjóðgarðsvörður hefur eftirlit með því að við framkvæmdir séu virt ákvæði laga þessara, reglugerðar um Vatnajökulsþjóðgarð og verndaráætlunar eða leyfi stjórnar.* Hvergi er fjallað um hvaða leyfi eða í hvaða tilfellum stjórn veitir leyfi. Hins vegar er sérstaklega tekið fram að ekki þarf leyfi fyrir framkvæmdum séu þær í verndaráætlun og að umhverfisráðherra veitir önnur leyfi.

2. *Að stjórnarsýsla friðlýstra svæða sé samræmd yfir landið.*

Vakin er athygli á að á undanförunum 10 árum hefur stjórnarfyriřkomulagi náttúruverndarmála verið breytt þrívęgis. Í fyrsta lagi var Náttúruverndarráð lagt niður og Náttúruvernd ríkisins stofnuð til að gera stjórnarsýslu náttúruverndarmála skilvirkari, hagkvæmari og samræma hana annarri stjórnarsýslu. Í öðru lagi var stjórn Náttúruverndar ríkisins lögð niður til að ná fram sömu markmiðum. Í þriðja lagi voru þrjár stofnanir, Hollustuvernd ríkisins, Náttúruvernd ríkisins og Veiðistjóraembætti

lögð niður og Umhverfisstofnun sett á laggimar til að ná fram enn meiri samlegð og til að efla umhverfis- og náttúruvernd almennt. Þá var einnig lögð niður ráðgjafanefnd um villt dýr og lögum um Breiðafjörð var breytt. Að mati Umhverfisstofnunar er nú farin leið sem mun gera stjórnaryfirirkomulag náttúruverndarmála flóknara og dreifa málaflokknum. Umhverfisstofnun telur að ekki sé ástæða til að breyta mikið því fyrirkomulagi sem fyrir hendi er.

3. *Að samlegð skapist í starfi þeirra sem vinna að náttúruverndarmálum og að nýting á opinberu fjármagni verði sem best.*  
Stjórnaryfirirkomulag þjóðgarðsins gerir ráð fyrir 4 svæðisráðum sem í sitja 20 manns og stjórn sem í sitja 7 manns eða samtals 27 einstaklingar (formenn svæðisráða sitja bæði fundi svæðisráða og stjórnar). Þessi fjöldi mun þurfa að funda minnst 13 sinnum á ári. Fjórir fundir stjórnar, sami fjöldi svæðisráða til undirbúnings og sameiginlegur fundur þar sem m.a. Umhverfisstofnun á aðkomu að. Auk þessa eiga svæðisráð að halda minnst einn fund með landeigendum. Eigi stjórnsýsla innan þjóðgarðsins að vera skilvirk má gera ráð fyrir að stjórnin þurfi að funda mun oftast eða minnst einu sinni í mánuði. Með þessu fyrirkomulagi er verið að hverfa aftur til fyrirkomulags sem gildi fyrir 1997. Ljóst er að slík stjórnsýsla er mun flóknari og erfiðari en núverandi fyrirkomulag sem gerir kleift að fela lögaðilum eða sveitarfélögum umsjón með rekstri friðlýstra svæða. Það fyrirkomulag hefur verið notað með góðum árangri t.d. í þjónustusamningi Umhverfisstofnunar og Ísafjarðarbæjar um rekstur friðlandsins á Hornströndum. Þá hafa einnig verið gerðir þjónustusamningar við einstaklinga um rekstur einstakra verkefna í Skaftafelli með mjög góðum árangri.
4. *Að unnið sé út frá því meginmarkmiði að þjóðgarðar séu ætlaðir fyrir þjóðina alla og að mikilvægt sé að viðhalda tengslum við þá landsmenn sem búa ekki innan þeirra sveitarfélaga sem þjóðgarðurinn verður hluti af. Þetta á einnig við um aðra hagsmunaaðila .*  
Frumvarpið takmarkar aðkomu annarra en þeirra sem búa á viðkomandi svæðum að allri stjórnun. T.d. er er ekki gert ráð fyrir að ferðamálasamtök sem starfa á landsvísu eigi fulltrúa í stjórn og svæðisráðum. Eina aðkoma náttúruverndarsamtaka sem starfa á landsvísu er einn fulltrúi í stjórn. Umhverfisstofnun sem hefur umsjón með framkvæmd náttúruverndarmála samkvæmt lögum nr. 44/1999 um náttúruvernd hefur ekki aðkomu að stjórn og takmarkað eftirlitshlutverk með þjóðgarðinum samkvæmt frumvarpinu.
5. *Heimamenn hafi virka aðkomu að rekstri og uppbyggingu þjóðgarðanna að því marki sem friðlýsingarskilmálar heimila.*  
Í stjórn Vatnajökulsþjóðgarðs er formaður og varaformaður skipaður af ráðherra og má ráða af lagatextanum að formaður eigi að gegna hlutverki forstjóra. Aðrir í stjórn eru formenn svæðisráða ásamt fulltrúum félagasamtaka. Frumvarpið eins og það er lagt fram tryggir virka aðkomu heimamanna í ráðgefandi svæðisráðum. Hins vegar fá sum sveitarfélög 1 fulltrúa í svæðisráði sumra rekstrarsvæða en önnur hafa alla 3 sem mun skapa ákveðið misvægi í svæðisráðunum.  
Umhverfisstofnun telur að hægt sé að ná sama markmiði, þ.e. að tryggja aðkomu heimamanna, með því að fella út hluta af fyrstu setningu í 1. mál. 30 gr laga nr. 44/1999

um náttúruvernd “ að undanskildum þjóðgörðum”

**30. gr. Umsjón falin öðrum.**

Umhverfisstofnun getur falið einstaklingum eða lögaðilum umsjón og rekstur náttúruverndarsvæða ~~að undanskildum þjóðgörðum~~. Gera skal sérstakan samning um umsjón og rekstur svæðanna sem umhverfisráðherra staðfestir. Í samningnum skal kveða á um réttindi og skyldur samningsaðila, mannvirkjagerð á svæðunum og aðrar framkvæmdir, landvörslu, menntun starfsmanna, móttöku ferðamanna og fræðslu, svo og gjaldtöku, sbr. 32. gr. Umhverfisstofnun hefur eftirlit með því að umsjónar- og rekstraraðili uppfylli samningsskuldbindingar.

Þessi eina breyting heimilar stofnuninni að gera þjónustusamninga um rekstur fyrir þjóðgarða hliðstætt því sem hefur verið gert um Hornstrandafriðland. Umhverfisstofnun hefur verið mjög fylgjandi því að gera sambærilega samninga við önnur sveitarfélög.

**6. *Upplýsing til gesta um hin friðlýstu svæði sé markviss og að landverðir geti auðveldlega náð til gesta með jákvæða fræðslu.***

Núverandi fyrirkomulag og það fyrirkomulag sem lagt er til í frumvarpinu eru jafngild hvað þetta varðar.

Umhverfisstofnun bendir á að nefndin sem vann frumvarpið kaus að hafa ekki samráð við stofnunina að öðru leyti en því að forstjóra var boðið að kynna sjónarmið stofnunarinnar á einum samráðsfundi og starfsmenn ráðuneytisins kynntu forstjóra og forstöðumanni Náttúruverndarsviðs framgang viðræðna við landeigendur á tveimur fundum. Þjóðgarðsverðir voru einu sinni kallaðir til fundar við starfsmenn ráðuneytisins. Nefndin kaus ennfremur að leita ekki til stofnunarinnar með sérfræðiráðgjöf að öðru leyti en því að hún fékk upplýsingar um rekstrarkostnað einstakra rekstrareininga. Tillögurnar byggja því ekki á þeirri þekkingu og reynslu sem Umhverfisstofnun og forverar hennar hafa aflað sér á rekstri friðlýstra svæða í tímans rás. Raunar var forstjóri beðinn um að koma sjónarmiðum stofnunarinnar varðandi stjórnsýslu Vatnajökulsgarðs að með skriflegum hætti og fylgir sú samantekt sem hann og forstöðumaður Náttúruverndarsviðs sendu inn með bréfi dagsettu 13. október 2006, í viðauka.

Umhverfisstofnun vekur athygli á því að verði frumvarpið samþykkt með óbreyttu stjórnarfyrirkomulagi verður stjórnskipan náttúruverndarmála með þeim hætti að þrenns konar stjórnsýsla verður á rekstri jafnmargra þjóðgarða landsins og hefur stofnunin verulegar efasemdir um að slíkt sé skilvirkt hjá 300 þúsund manna þjóð. Hún telur að með þessu fyrirkomulagi sé verið að snúa við jákvæðri þróun um samræmingu og skilvirkni hins opinbera. Umhverfisstofnun hefur fullan skilning á því sjónarmiði sem sett er fram í greinargerð með frumvarpinu að aðkoma heimamanna eigi að vera með sem virkustum hætti og “aðild heimamanna að stjórn og rekstri verði tryggð”, eins og segir í nefndarálitinu. Hún telur hins vegar að unnt hefði verið að ná því markmiði sem að er stefnt með frumvarpinu með því að fella út hluta úr setningu í núverandi lögum, sbr lið 5 hér að ofan eða leggja skyldu á stofnunina að gera slíka þjónustusamninga við þau sveitarfélög sem hafa áhuga á rekstri slíkra svæða.

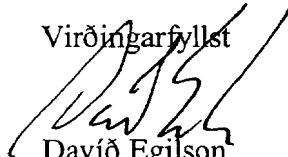
Líkt og komið hefur fram áður fagnar Umhverfisstofnun því að stefnt sé að friðlýsingu

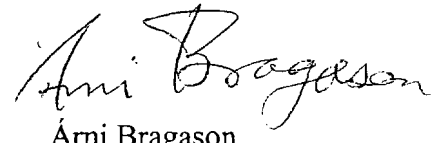
Vatnajökuls og helstu áhrifasvæða jökulsins og styður eindregið það markmið. Á hinn bóginn telur stofnunin ekki sérstaka þörf á sérlögum um Vatnajökulspjóðgarð, heldur hafi mátt nýta 51. grein laga nr. 44/1999 um náttúruvernd samhliða minniháttar breytingu á 30. grein laganna, sbr næstu málsgrein. Telji löggjafinn samt sem áður þörf á að stofna þjóðgarðinn með sérlögum leggur Umhverfisstofnun til eftirfarandi:

- Sett verði skýrari verndarviðmið í 2. gr. laganna, svo sem að vísa til þeirra viðmiða og reglna sem nú gilda í þeim þjóðgörðum sem eru starfandi og munu falla undir Vatnajökulspjóðgarð. Vísa skuli til viðmiða í helstu alþjóðlegum samningum svo sem Samningnum um líffræðilega fjölbreytni og Ramsarsamningnum. Tekin skuli afstaða til innflutnings á framandi tegundum inn í þjóðgarðinn og afstaða til nýtingar Jökulsár á Fjöllum liggi fyrir.
- ÍI kafli verði felldur út í heild sinni en í stað hans komi skylda á Umhverfisstofnun að gera þjónustusamning við viðkomandi sveitarfélag um rekstur og framkvæmd á því landsvæði sem fellur undir það, óski sveitarfélagið eftir slíku. Samhliða verði gerðar breytingar til samræmis við þá breytingu í öðrum greinum frumvarpsins þar sem kveðið er á um hlutverk stjórnar og svæðisráða.

Jafnframt verði 30. grein laga nr. 44/1999 breytt þannig að orðin "að undanskyldum þjóðgörðum" falli út.

Virðingarfyllt

  
Davíð Egilson  
Forstjóri

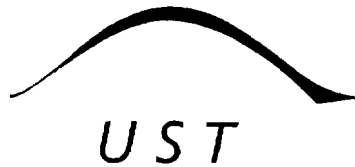
  
Árni Bragason  
Forstöðumaður  
Náttúruverndarsviðs

Fylgiskjal:

Bréf dags. 13/10/06 Stjórnsýsla væntanlegs Vatnajökulspjóðgarðs, ásamt skýrslu.

Umhverfisstofnun
Áb. <u>AB</u>
<b>15 OKT. 2006</b>
<u>50</u>
Tilv <u>UST20060500148</u>

Umhverfissráðuneyti  
Magnús Jóhannesson  
Skuggasundi 1  
101 Reykjavík



**Umhverfisstofnun**

*Environment and Food Agency of Iceland*

• Suðurlandsbraut 24  
IS - 108 Reykjavík, Island

☎ (+354) 591 2000

Fax (+354) 591 2010

[umhverfisstofnun@ust.is](mailto:umhverfisstofnun@ust.is)

[www.umhverfisstofnun.is](http://www.umhverfisstofnun.is)

Reykjavík, 13. október 2006  
Tilvísun: UST20060500148/áb

### Stjórnsýsla væntanlegs Vatnajökulsþjóðgarðs - álit Umhverfisstofnunar

Vísað er til samtala undirritaðra við samráðsnefnd um myndun Vatnajökulsþjóðgarðs. Í þeim samtölum hefur komið fram það álit Umhverfisstofnunar að hún telji mikilsvert að aðkoma heimamanna að rekstri staðanna sé tryggð en samhliða hafi stofnunin verulegar áhyggjur af þeim hugmyndum sem henni hafa verið kynntar um væntanlega stjórnsýslu. Hjálögð er greinargerð sem tekin er saman af því tilefni þar sem ýmiss konar form stjórnsýslu er borið saman við þau viðmið sem stofnunin telur skipta mestu máli við rekstur þjóðgarðsins.

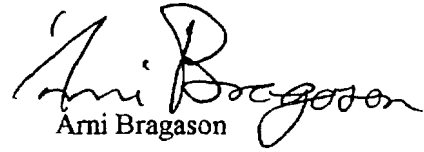
1. Að það sem ætlunin er að vernda með friðlýsingunni verði verndað á þann hátt sem hún segir til um.
2. Að stjórnsýsla friðlýstra svæða sé samræmd yfir landið.
3. Að samlegð skapist í starfi þeirra sem vinna að náttúruverndarmálum og að nýting á opinberu fjármagi verði sem best.
4. Að unnið sé út frá því meginmarkmiði að þjóðgarðar séu ætlaðir fyrir þjóðina alla og að mikilvægt sé að viðhalda tengslum við þá landsmenn sem búa ekki innan þeirra sveitarfélaga sem þjóðgarðurinn verður hluti af.
5. Heimamenn hafi virka aðkomu að rekstri og uppbyggingu þjóðgarðanna að því marki sem friðlýsingarskilmálar heimila.
6. Upplýsing til gesta um hin friðlýstu svæði sé markviss og að landverðir geti auðveldlega náð til gesta með jákvæða fræðslu.

Það er eindregin skoðun stofnunarinnar að þessum viðmiðum sé best náð með því að viðkomandi sveitarfélög og Umhverfisstofnun geri með sér þjónustusamninga sem skilgreini þá verkhluta sem sveitarfélögin taka að sér.

Virðingarfyllst



Davíð Egilson



Arni Bragason

Hjálagt. Vatnajökulspjóðgarður, stjórnsýsla.

# Vatnajökulsþjóðgarður stjórnsýsla



Á Hvannadalshnjúki í júní 2006 (mynd ÁB)



## Vatnajökulsþjóðgarður

### **INNGANGUR**

Til stendur að stofna Vatnajökulsþjóðgarð og gera núverandi hugmyndir ráð fyrir að þjóðgarðurinn verði að mestu leyti í ríkiseign og rekinn fyrir almannafé. Aðstæður í fyrirhuguðum þjóðgarði eru um margt sérstakar. Fyrir það fyrsta er svæðið gífurlega víðfemt eða allt að 12 þúsund ferkilómetrar, í annan stað er um að ræða blöndu af landi í ríkiseign og eignarlandi, í þriðja lagi eru samgönguleiðir innan svæðisins víða fremur erfiðar, í fjórða lagi búa aðeins þrjár fjölskyldur innan svæðisins og í fimmta lagi eru þau sveitarfélög sem hafa stjórnsýslu á svæðinu eftir sameiningu sveitarfélaga með um 12 þúsund íbúa eða um 0,4 % af íbúum landsins.

Umhverfisstofnun telur mikilsvert að eftirfarandi viðmið verði höfð í huga við uppbyggingu Vatnajökulsþjóðgarðs:

1. Að það sem ætlunin er að vernda með friðlýsingunni verði verndað á þann hátt sem hún segir til um.
2. Að stjórnsýsla friðlýstra svæða sé samræmd yfir landið.
3. Að samlegð skapist í starfi þeirra sem vinna að náttúruverndarmálum og að nýting á opinberu fjármagni verði sem best.
4. Að unnið sé út frá því meginmarkmiði að þjóðgarðar séu ætlaðir fyrir þjóðina alla og að mikilvægt sé að viðhalda tengslum við þá landsmenn sem búa ekki innan þeirra sveitarfélaga sem þjóðgarðurinn verður hluti af.
5. Heimamenn hafi virka aðkomu að rekstri og uppbyggingu þjóðgarðanna að því marki sem friðlýsingarskilmálar heimila.
6. Upplýsing til gesta um hin friðlýstu svæði sé sem markvissust og að landverðir geti auðveldlega náð til gesta með jákvæða fræðslu.

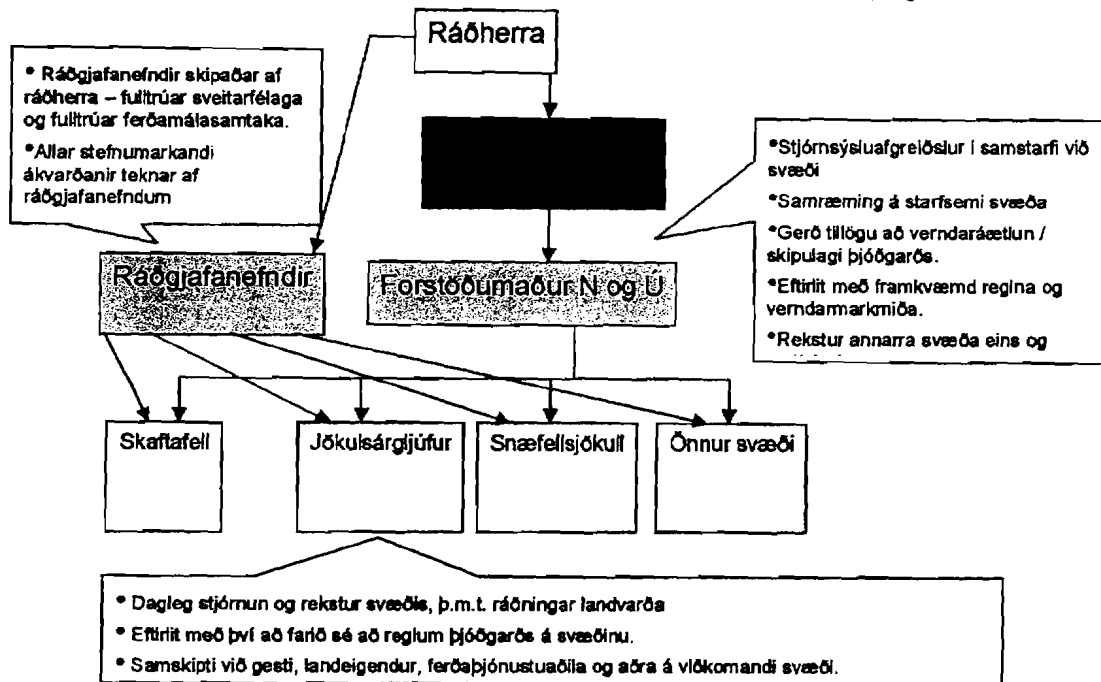
Hér að neðan eru ýmsar útfærslur um hugsanlega stjórnskipan Vatnajökulsþjóðgarðs skoðaðar og bornar saman við ofangreind viðmið

## SAMANBURÐUR Á MISMUNANDI FYRIRKOMULAGI

### Núverandi fyrirkomulag

### Núverandi fyrirkomulag á rekstri þjóðgarða og friðlanda

Lög um náttúruvernd – í 30.  
gr. er ákvæði um að heimilt  
sé að semja um rekstur þó  
ekki í þjóðgördum



Núverandi fyrirkomulag náttúruverndarmála byggir á því að ríkisvaldið sjái um framkvæmd og rekstur þjóðgarða. Ríkisvaldið hefur ráðgjafanefndir sér við hlið og eru þær vettvangur heimamanna til að koma sjónarmiðum sínum á framfæri.

Vafalaust hefur ástæða þessa skipulags í upphafi verið sú að myndun þjóðgarðanna var fjárfrek og sjónarmið gildandi atvinnuvega og friðunar fóru ekki alltaf saman. Það fór ekki hjá því að oft myndaðist spenna milli heimamanna sem á stundum töldu að friðunin skerti atvinnumöguleika þeirra og hinna sem stóðu fyrir verndun staðanna og drógu þar með úr því svigrúmi sem fyrir var.

Með breyttum atvinnuháttum og aukinni þéttbýlismyndun hafa viðhorf til starfsemi þjóðgarða breyst í heimabyggð. Margir hafa áttað sig á þeim tækifærum sem felast í búsetu í nálægð við þjóðgarða og því fer ekki hjá því, sem eðlilegt er, að heimamenn vilji hafa meiri áhrif á uppbyggingu staðanna og rekstur. Ennfremur hafa vaknað spurningar um hvort skynsamlegt sé að ríkið sé að stunda rekstur sem aðrir gætu staðið að. Hér ber að hafa í huga að greina verður á milli rekstrar vegna ýmissar þjónustu sem unnt er að bjóða gestum þjóðgarðsins, s.s. minjagripasölu, matsölu og gístiaðstöðu og svo þess rekstrar sem er ætlað að tryggja grundvöll stofnun þjóðgarðs

fyrir allan almenning í landinu, þ.m.t. gerð verndaráætlana, uppbygging mannvirkja, gerð göngustíga, fræðsla og hreinlætisaðstaða. Ýmislegt hefur verið reynt í þeim efnum eins og t.d. útleiga á tjaldstæðum í Skaftafelli og Jökulsárgljúfrum og útleiga á verslun og veitingaaðstöðu í Skaftafelli. Það sem kom í ljós var að fjárhagslegur grunnur rekstrar var ákaflega veikur sem olli því að þjónustan við tjaldstæðin varð ekki lengur viðunandi og eins gerðist að rekstraraðilar ákváðu með litlum fyrirvara að hætta rekstri veitingasölu sem varð til þess að ábyrgðin lagðist mjög óvænt á Umhverfisstofnun. Ennfremur kom berlega í ljós að algjör aðskilnaður milli t.d. landvörslu og rekstrar orsakaði að tengsl við gesti rofnuðu og erfiðara varð að uppfylla meginmarkmið með stofnun þjóðgarðs.

Umhverfisstofnun telur afar mikilsvert að heimamenn komi að málum varðandi uppbyggingu og rekstur þjóðgarðanna, en á sama tíma verði þess gætt að því sem ber að vernda verði ekki fórn að í þeirri uppbyggingu. Hér skal hafa í huga að verðmæti lands eykst verulega nálægt þjóðgördunum og því er eðlilegt að upp komi kröfur um ýmiss konar uppbyggingu innan eða á jöðrum þeirra. Slíkt er sjálfsagt og eðlilegt meðan ekki er gengið á þau gildi sem vermdun þjóðgarðana er byggð á. Umhverfisstofnun hefur í vaxandi mæli unnið að gerð þjónustusamninga við heimamenn þar sem greitt er fyrir skilgreinda þjónustu. Með þessu móti hafa heimamenn orðið virkir í uppbyggingu svæðanna. Umhverfisstofnun hefur á móti stýrt á hvern hátt staðið er að uppbyggingunni í samræmi við verndarsjónarmið á hverjum stað.

#### **Kostir**

Verndarsjónarmið eru vel virt, sem hefur aukið gildi staðanna eftir því sem fram hefur undið. Tengsl landvörslu við gesti er sterk.

#### **Gallar**

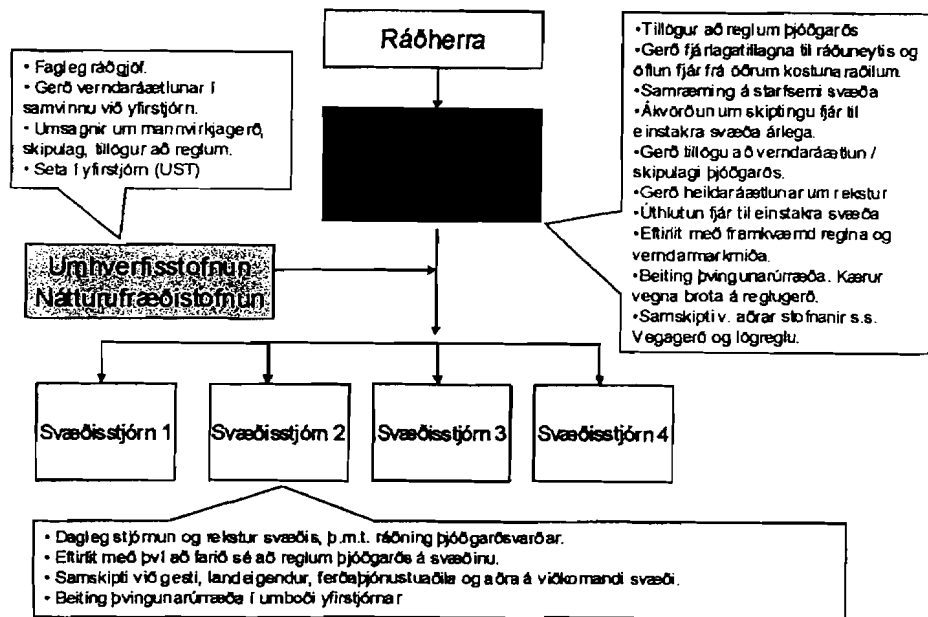
Heimamenn hafa ráðgefandi aðkomu að uppbyggingu staðanna en víða eru þeir ekki virkir þátttakendur. Þessu síðastnefnda má mæta með gerð þjónustusamninga sem getur aukið verulega beina þátttöku í ýmiskonar störfum innan þjóðgarða.

#### **Lagatæknileg atriði**

Löggjöfin er að mestu í náttúruverndarlögunum, einungis þarf að breyta 30. grein laganna, fella út að óheimilt sé að gera þjónustusamninga um þjóðgarða eða ákveðna þætti innan þeirra.

## Útfærsla 1. Sérstök yfirstjórn – framkvæmd í héraði

### Sérstök yfirstjórn um rekstur, framkvæmd í héraði



Hugmyndin gengur út á að sérstakri yfirstjórn sé falin ábyrgð á rekstri þjóðgarðsins. Yfirstjórn skiptir fjármunum milli rekstrareininga. Svæðisstjórn mun samkvæmt þessu sjá um framkvæmd og rekstur þjóðgarðsins og ræður þjóðgarðsverði og starfsmenn en Umhverfisstofnun fer með eftirlit og gefur faglegt álit.

#### Kostir

Heimamenn hafa mjög virka aðkomu að rekstri og geta haft áhrif á uppbyggingu staðanna.

#### Gallar

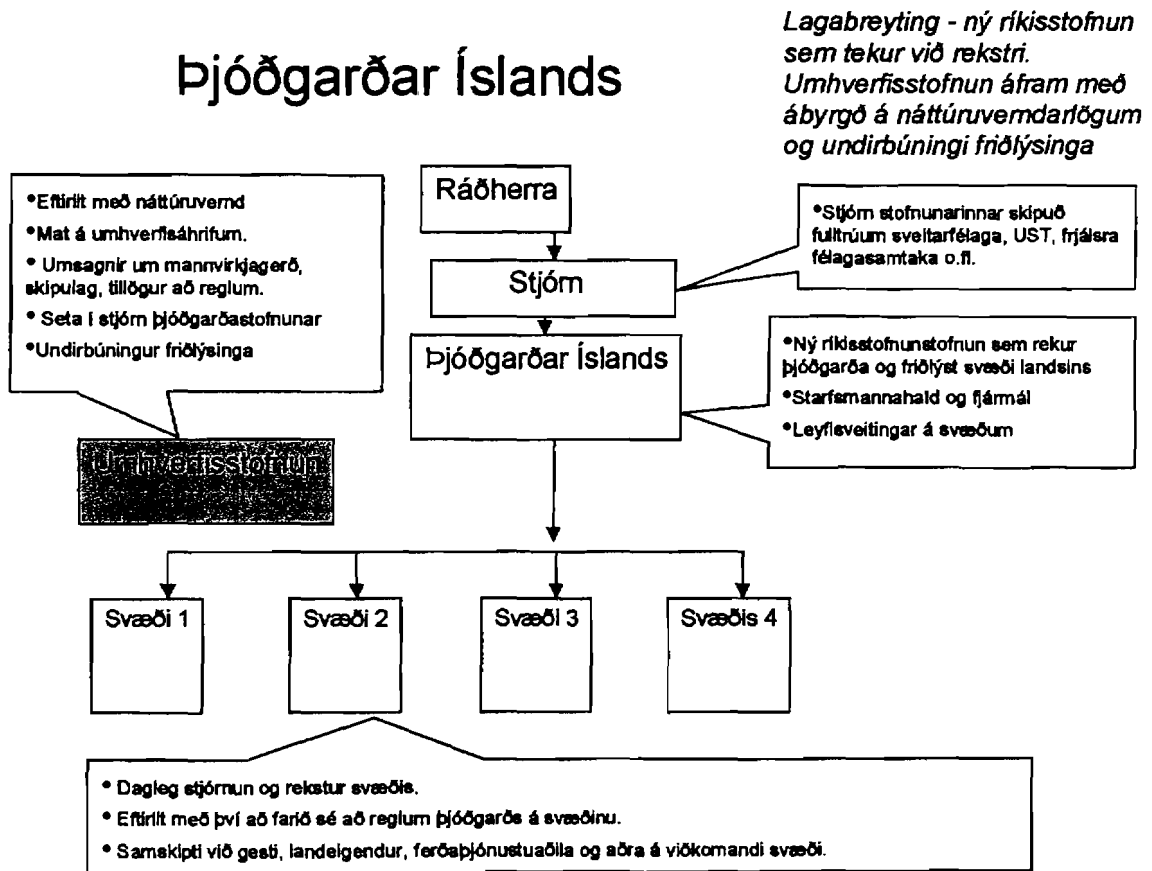
Í raun er verið að búa til nýja stofnun sem tæki yfir hluta af því starfi sem Umhverfisstofnun hefur með höndum. Hin nýja stofnun þarf að skipta fjármagni og sjá um rekstur þjóðgarðsins. Með þessu yrði stjórnarfyrikomulag með þrennum hætti í landinu, þ.e. Þingvellir, Snæfellsnes, og Vatnajökull. Hætt er við að slíkt kerfi verði ákaflega dýrt og ómarkvisst. Ennfremur er ólíklegt að sátt yrði um svo skipta uppbyggingu mismunandi þjóðgarða, sem leiddi til þess að annars konar útfærslur, t.d. útfærsla 2 eða 3 yrðu skoðaðar. Stærstur hluti starfsmanna UST sem sinnir þessum málum færi til hinnar nýju stofnunar og áætlanir um náttúruvernd fyrir landið í heild og

eftirlit myndi einangrast. Hætta er á að ábyrgð afgangslumála yrði óljós milli yfirstjórnar og svæða. Reikna má með að 12-30 manns komi að stjórn þjóðgarðsins fyrir utan yfirstjórn. Tengsl rofna við þá stofnun sem á að tryggja almenna náttúruvernd og að þjóðgarðar séu fyrir alla þjóðina og eins hefðu sveitarstjórnir stærstu sveitarfélaganna enga aðkomu að þjóðgarðinum þó svo að rekstrarfé komi frá skattgreiðendum öllum.

**Lagatæknileg atriði**

Kveðið á um meginatriðin er varða Vatnajökulsþjóðgarð í sérlægum með tengingu við Umhverfisstofnun

**Útfærsla 2 Þjóðgarðastofnun**



Hugmyndin gengur út á að sérstök þjóðgarðastofnun sem hefði ábyrgð á rekstri yrði mynduð. Stofnunin hefði yfir sér stjórn skipuð fulltrúum Umhverfisstofnunar og viðkomandi sveitarfélaga.

Svæðisstjórnir bæru ábyrgð á rekstri mismunandi starfseininga innan þjóðgarðanna. Hlutverk Umhverfisstofnunar væri þá að vinna að framkvæmd náttúruverndaráætlunar og vinna að því að ný svæði verði vernduð og hafa eftirlitshlutverk með Þjóðgörðum Íslands.

#### **Kostir**

Heimamenn hafa mjög virka aðkomu að rekstri og geta haft áhrif á uppbyggingu staðanna í gegnum stjórn. Þessu er þó vel hægt að ná fram með núverandi fyrirkomulagi.

#### **Gallar**

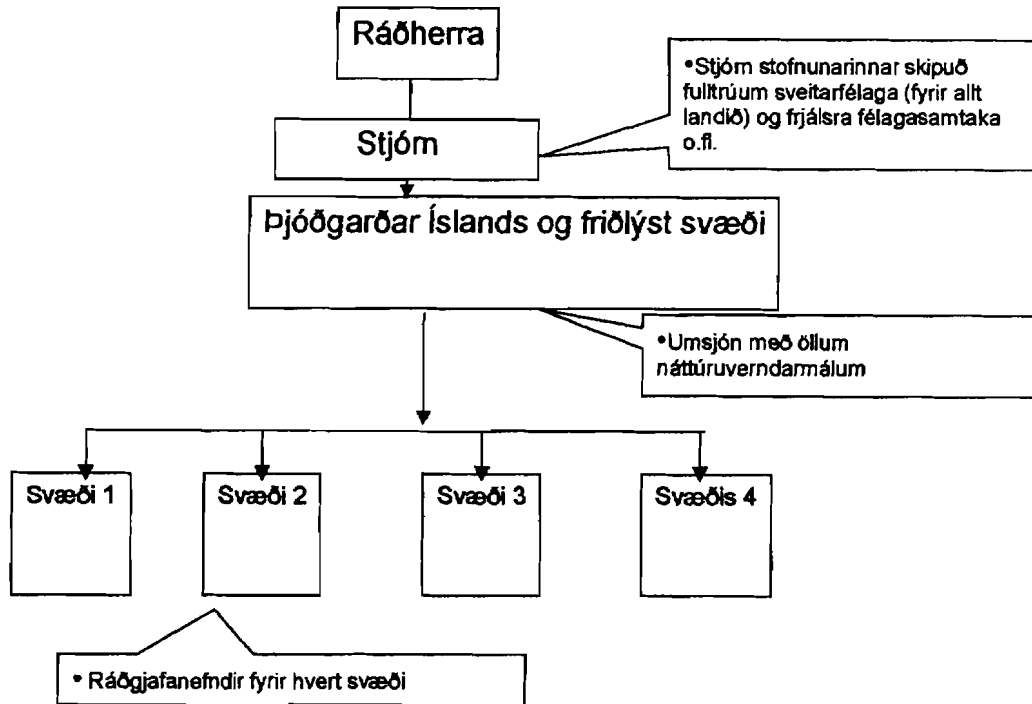
Ný stofnun mynduð. Sveitarstjórnarmenn hafa gagnrýnt að ríkið hefði með höndum yfirstjórn og því má segja að ekki sé verið að ganga langt í breytingum. Stærstur hluti starfsmanna UST sem sinnir þessum málum færi til hinnar nýju stofnunar, en áætlanir um náttúruvernd fyrir landið í heild og eftirlit myndi verða eftir hjá Umhverfisstofnun og samlegð í störfum þessa fámenna hóps sem starfar að náttúruverndarmálum myndi hverfa.

#### **Lagatæknileg atriði**

Kveðið á um meginatriðin er varða Vatnajökulsþjóðgarð í sérlögum þar sem fram kemur að UST hafi eftirlitshlutverk sem skilgreint er frekar í náttúruverndarlögum.

### Útfærsla 3 Fyrra fyrirkomulag, Náttúruvernd ríkisins endurvakin

*Lagabreyting – Ný  
þjóðgarðastofnun með óflugri  
aðkomu sveitarfélaga*



Hugmyndin gengur út á að náttúruverndarhlutinn verði skilinn frá Umhverfisstofnun og ný stofnun mynduð og henni falin ábyrgð á rekstri svæða og undirbúningi friðlýsinga. Í því felst að þjóðgarðsvörður og starfsmenn verði starfsmenn Þjóðgarða Íslands.

#### **Kostir:**

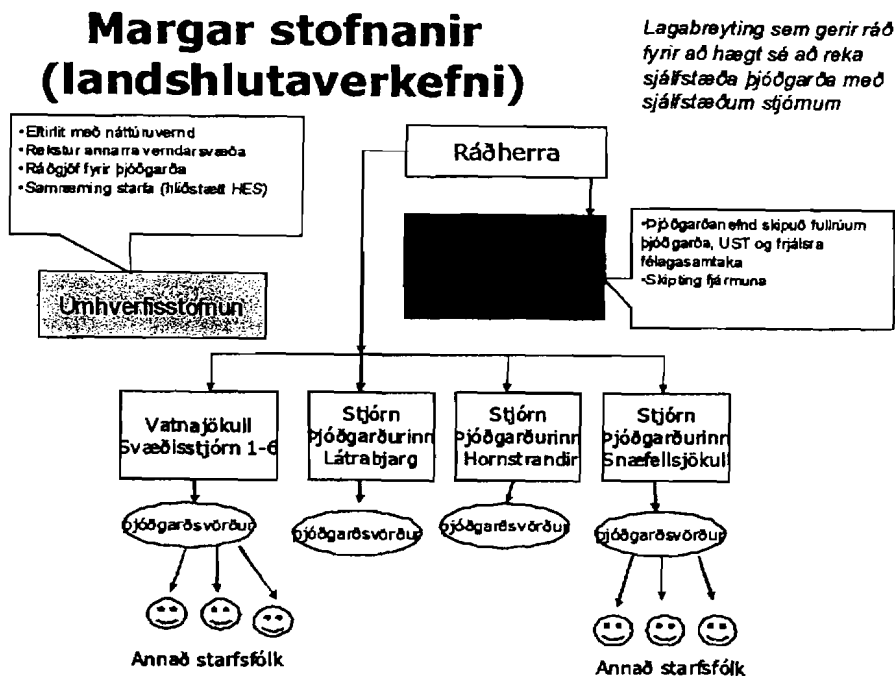
Ríkisvaldið hefur fulla aðkomu að málinu. Í stjórn væru fulltrúar sveitarfélaga. Landverðir tengjast gestum á virkan hátt.

#### **Gallar**

Sveitarstjórnarmenn hafa gagnrýnt að ríkið hefði með höndum yfirstjórn og því má segja að ekki sé verið að ganga langt í breytingum. Með þessu yrði horfið til sama fyrirkomulags og var fyrir 2003 og Umhverfisstofnun sundrað. Kostnaður myndi aukast því samlegð sem náðist með sameiningu í stjórnun og rekstri yrði ekki fyrir hendi. Allir starfsmanna UST sem sinna þessum málum færu til hinnar nýju stofnunar.

**Lagatæknileg atriði**  
Löggjöf rúmast innan náttúruverndarlaga.

**Útfærsla 4. Margar stofnanir**



Hugmyndin gengur út á að nota sams konar hugmynd og nýtt er í landshlutaverkefnum um skógrækt. Yfirstjórn gerir tillögu til ráðherra um skiptingu fjármagns sem úthlutar því til mismunandi svæða. Umhverfisstofnun hefði eftirlitshlutverk.

**Kostir**

Sveitarstjórnir hafa virka aðkomu að málinu. Reynslan af landshlutaverkefnum t.d. í skógrækt sýnir að þetta fyrirkomulag skilar miklum fjármunum til verkefnisins því þingmenn leggja málefnum lið. Það er þó alls ekki sjálfgefið að sama verði um þjóðgarða því þeir eru að lang stærstum hluta í ríkiseign og lítið um íbúa innan sjálfra þjóðgarðsmarkanna og nýting lands með öðrum hætti.

**Gallar**

Stjórnun getur orðið mjög mismunandi á milli svæða og aðskilnaður rekstrar og stjórnsýslu. Margar minni stofnanir yrðu myndaðar. Hætt er við að kostnaður aukist án þess að aukinn ávinningur náist. Ennfremur er ólíklegt að sátt yrði um svo skipta uppbyggingu mismunandi

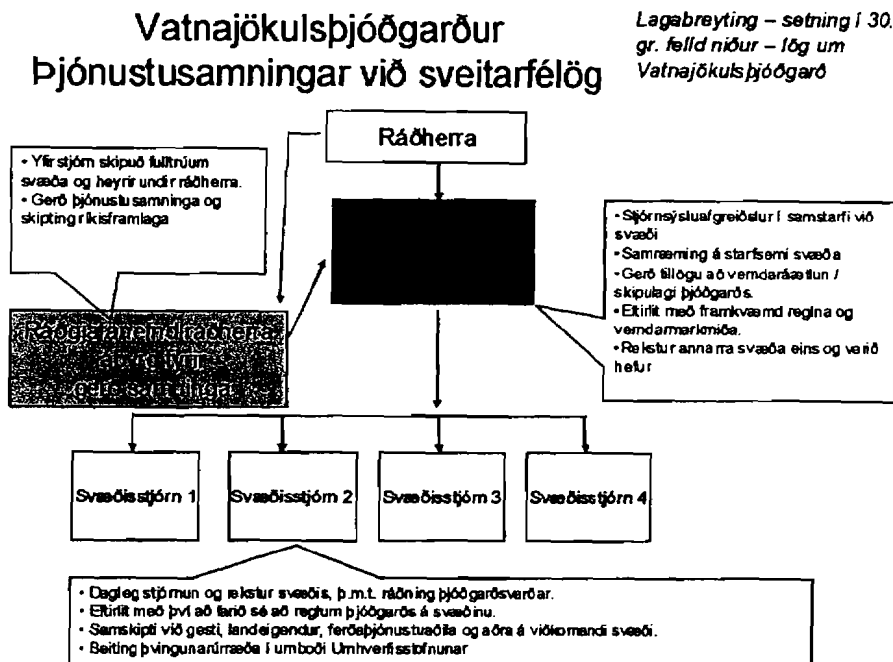


Þjóðgarða. Stærstur hluti starfsmanna UST sem sinnir þessum málum færi til hinna nýju stofnana og áætlanir um náttúruvernd fyrir landið í heild og eftirlit myndi einangrast.

### Lagatæknileg atriði

Lagabreyting í náttúruverndarlögum heimilar að stofna sjálfstæðan þjóðgarð. Sérlæg um Vatnajökulsþjóðgarð.

## Útfærsla 5 Þjónustusamningur við sveitarfélög um rekstur og framkvæmd



Hugmyndin gengur út á að Umhverfisstofnun sé falin ábyrgð á vernd þjóðgarðsins og rekstri hans, en sé skylt að gera þjónustusamninga við viðkomandi sveitarfélög, sem eftir slíku leita um rekstur þjóðgarðsins. Í því felst að þjóðgarðsvörður verður starfsmaður Umhverfisstofnunar. Það verður hluti samningsins að skilgreina í hve miklum mæli þjóðgarðsvörður sinnir verkum fyrir svæðisstjórn, t.d. hvort og í hve miklum mæli hann kemur að rekstri. Þá verður einnig samningsatriði hvort aðrir starfsmenn starfi hjá Umhverfisstofnun eða svæðisstjórn.

### Kostir

Sveitarstjórnir hafa virka aðkomu að stjórnun og rekstri þjóðgarðanna. Umhverfisstofnun hefur fulla aðkomu að málinu og öll stjórnábyrgð sem heyrir undir almenna náttúruvernd fellur undir

hana. Landverðir tengjast gestum á virkan hátt.

### Gallar

Hugsanlega verður aðkoma sveitarfélaga ekki vel sýnileg við kynningu á frumvarpinu. Þessu má mæta með því að hafa sýnishorn af þjónustusamningi með þegar hugmyndin er kynnt.

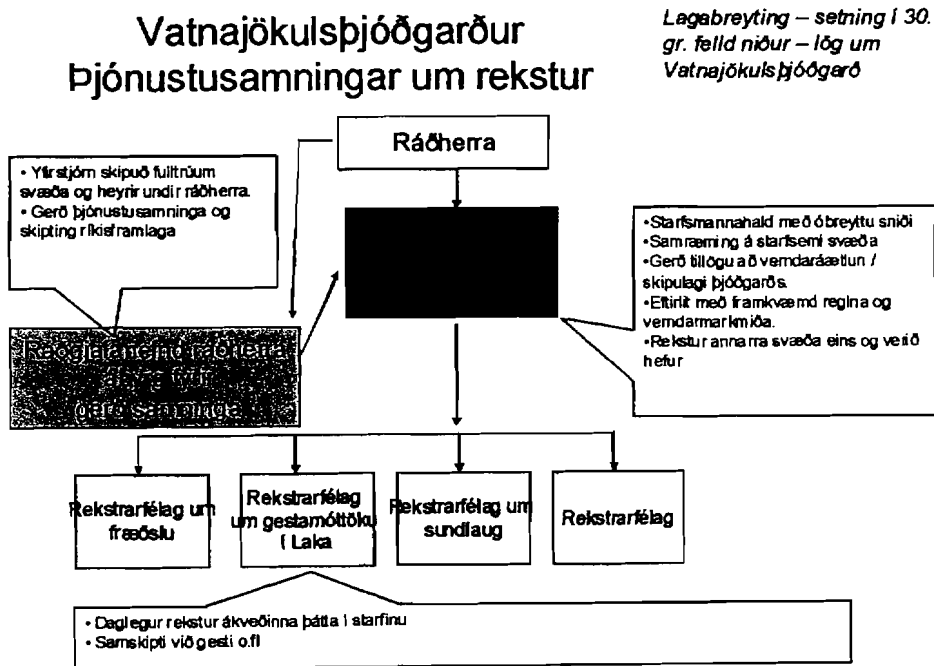
Það er ekki tryggt að heimamenn hafi fulla aðkomu að stjórnun nema að kveðið sé skýrt á um slíkt í þjónustusamningnum.

Það verður talsverð vinna að skilgreina mismunandi aðkomu ríkisvalds og sveitarstjórna í þjónustusamningnum.

### Lagatæknileg atriði

Kveðið á um meginatriðin er varða Vatnajökulsþjóðgarð í sérlægum þar sem fram kemur að UST sé skylt að gera þjónustusamning um rekstur og framkvæmd við þau sveitarfélög sem eiga land að viðkomandi svæðum og slíkt kjósa.

## Útfærsla 6 - Þjónustusamningur um sveitarfélög um rekstur



Hugmyndin gengur út á að Umhverfisstofnun sé falin ábyrgð á vernd þjóðgarðsins og rekstri hans, en henni sé skylt að gera þjónustusamninga við viðkomandi sveitarfélög um rekstur þjóðgarðsins. Í því felst að þjóðgarðsvörður verður starfmaður Umhverfisstofnunar en samningsatriði er hvort aðrir starfsmenn starfi hjá Umhverfisstofnun eða svæðisstjórn.

#### **Kostir**

Umhverfisstofnun hefur fulla aðkomu að málinu. Sveitarstjórnir hafa virka aðkomu að stjórnun og rekstri þjóðgarðanna. Landverðir tengjast gestum á virkan hátt.

#### **Gallar**

Hugsanlega verður aðkoma sveitarfélaga ekki vel sýnileg við kynningu á frumvarpinu. Þessu má mæta með því að vera með sýnishorn af þjónustusamningi þegar hugmyndin er kynnt. Það verður talsverð vinna að skilgreina mismunandi aðkomu ríkisvalds og sveitarstjóra í þjónustusamningnum.

#### **Lagatæknileg atriði**

Kveðið á um meginatriðin er varða Vatnajökulþjóðgarð í sérlægum þar sem fram kemur að UST sé skylt að gera þjónustusamning um rekstur við þau sveitarfélög sem eiga land að viðkomandi svæðum og slíkt kjósa.

#### **Samantekt**

Það skiptir miklu máli að vandað sé til stjórnsýslu þegar ráðist er í jafn viðamikið verk og myndun Vatnajökulþjóðgarðs. Verkefnið er ærið en landið er fämennt og mikilvægt að nýta samlegð í starfi þeirra fáu sem vinna að þessum málum. Starfsmenn eru einungis 16 sem í málaflokknum starfa og eru nú dreifðir á 6 staði. Umhverfisstofnun var sett á laggirnar árið 2003 þegar starfsemi þeirra stofnana sem sinntu umhverfismálum var sameinuð. Rökin voru að það væru of margar smáar stofnanir í landi með 300 þúsund íbúa. Ný stofnun sem á að sinna sambærilegum verkefnum og Náttúruvernd ríkisins gerði kallar á aukið fjármagn sem hefur hingað til reynst af afar skömum skammti. Auk þess er ljóst að þeir fáu starfsmenn sem að náttúruverndarmálum starfa dreifast á smærri einingar og hætt er við að samlegð hverfi. Það er erfitt að sjá ávinning af slíkri ákvörðun.

Umhverfisstofnun telur eins og áður hefur komið fram skipta miklu máli að heimamenn hafi aðkomu að málum og séu virkir þátttakendur í uppbyggingu og rekstri. Á hin bóginn setur hún verulega fyrirvara við að þjóðgarði sé stjórnað af sveitarfélögum þar sem búa innan við 0,4 % landsmanna. Hún telur að þjóðgarðar séu í eðli sínu fyrir landsmenn alla og uppbygging þeirra og sjónarmið varðandi verndun eigi að taka mið af því. Reynslan hefur sýnt að miðlun upplýsinga til gesta er virkasta landvarslan og því er mikilvægt að rekstraraðilar komi þeim sjónarmiðum á framfæri. Hér að neðan er tafla sem sýnir mat Umhverfisstofnunar á því hvernig hver og ein útfærsla fellur að þeim viðmiðum sem sett voru fram í upphafi:

Viðmið Umhverfisstofnunar	Mismunandi útfærslur					
	1	2	3	4	5	6
Að það sem ætlunin er að vernda með friðlýsingunni verði verndað á þann hátt sem hún segir til um.	●	●	●	●	●	●
Að stjórnsýsla friðýstra svæða sé samræmd yfir landið.	○	●	●	○	●	●
Að samlegð skapist í starfi þeirra sem vinna að náttúruverndarmálum og sem best nýting á opinberu fjármagni.	○	○	●	●	●	●
Að unnið sé út frá því meginmarkmiði að þjóðgarðar séu ætlaðir fyrir þjóðina alla og að mikilvægt sé að viðhalda tengslum við þá landsmenn sem búa ekki innan þeirra sveitarfélaga sem þjóðgarðurinn verður hluti af.	○	●	●	●	●	●
Heimamenn hafi virka aðkomu að rekstri og uppbyggingu þjóðgarðanna að því marki sem friðlýsingarskilmálar heimila.	●	●	●	●	●	●
Upplýsing til gesta um hin friðlýstu svæði sé sem markvissust og að landverðir geti auðveldlega náð til gesta með jákvæða fræðslu.	●	●	●	●	●	●

Skýringar :

- Uppfyllir viðmið
- Óvist að uppfylli viðmið, ( háð framkvæmd)
- Uppfyllir ekki viðmið

Þegar hinir mismunandi kostir sem hér hafa verið reifaðir eru metnir í samanburði við þau viðmið sem sett voru fram í upphafi telur Umhverfisstofnun einsýnt að þeir einu sem uppfylla þau eru tveir hinir síðastöldu. Hún leggur því til að útfærsla 5 og 6, um að Umhverfisstofnun skuli að gera þjónustusamninga við sveitarfélöggin, verði valin.