

## Frumvarp til laga

### um Þjóðgarðastofnun og þjóðgarða.

Frá umhverfis- og auðlindaráðherra.

#### I. KAFLI

##### Almenn ákvæði.

###### 1. gr.

###### *Gildissvið.*

Lög þessi gilda um stjórnun og starfrækslu Þjóðgarðastofnunar. Þá gilda lögín um verndun náttúruvafars, sögu og menningar innan þjóðgarða, undirbúning friðlýsingar og friðlýsingu þjóðgarðs, um stjórnun, valdheimildir og rekstur þjóðgarða og um stjórnun annarra náttúruverndarsvæða og náttúruminja sem falla undir Þjóðgarðastofnun skv. lögum um náttúruvernd, lögum um verndun Mývatns og Laxár í Suður-Þingeyjarsýslu, lögum um vernd Breiðafjarðar og eftir atvikum öðrum lögum.

###### 2. gr.

###### *Orðskýringar.*

Í lögum þessum merkja:

1. *Náttúruminjar*: Náttúruvafarirbæri sem ákveðið hefur verið að vernda með friðlýsingu, friðun eða með öðrum hætti eða sem tekin hefur verið afstaða til að rétt sé að vernda.
2. *Náttúruverndarsvæði*:
  - a. Friðlýst svæði og afmörkuð búsvæði friðaðra tegunda sem vernduð eru skv. 1. mgr. 56. gr. laga um náttúruvernd, nr. 60/2013.
  - b. Svæði og náttúrumyndanir á B- og C-hluta náttúruminjaskrár, sbr. 33. gr. laga um náttúruvernd, nr. 60/2013.
  - c. Afmörkuð svæði á landi og sjó sem njóta verndar samkvæmt lögum vegna náttúru eða landslags.

#### II. KAFLI

##### Þjóðgarðar.

###### 3. gr.

###### *Friðlýsing þjóðgarðs.*

Friðlýsa má sem þjóðgarð stór náttúrusvæði sem eru lítt snortin og hafa að geyma sérstætt eða dæmigert lífríki, jarðminjar og/eða landslag eða eru mikilvæg í menningarlegu eða sögulegu tilliti.

Friðlýsing skal miða að því að vernda heildstæð náttúruleg vistkerfi, jarðminjar, landslag og menningarminjar sem einkenna svæðið og tryggja aðgang almennings að því til útivistar og til þess að kynnast náttúru og sögu svæðisins. Leggja skal áherslu á fræðslu og upplýsingar

í þessu skyni. Þá er tilgangur friðlýsingar að efla samfélag og styrkja byggð og atvinnustarfsemi í nágrenni þjóðgarðs og á landinu öllu.

Leita skal samþykkis viðkomandi sveitarstjórnar áður en landsvæði í sveitarfélaginu er friðlýst sem þjóðgarður.

4. gr.

*Markmið með stofnun þjóðgarðs.*

Markmið með stofnun þjóðgarðs samkvæmt lögum þessum er að:

1. Vernda náttúru og sögu þjóðgarðsins, svo sem landslag, lífríki, jarðmyndanir og menningarminjar.
2. Gefa almenningi kost á að kynnast og njóta náttúru, menningu og sögu þjóðgarðsins.
3. Auðvelda almenningi aðgengi að þjóðgarðinum eftir því sem unnt er án þess að náttúra hans spillist.
4. Stuðla að rannsóknum og fræða um þjóðgarðinn og ýta undir aukinn skilning almennings á gæðum og sérstöðu hans.
5. Leitast við að efla samfélag og styrkja byggð og atvinnustarfsemi í nágrenni þjóðgarðsins og á landinu öllu, meðal annars með því að hvetja til sjálfbærrar nýtingar gæða svæðisins.

5. gr.

*Þjóðgarðurinn á Þingvöllum.*

Þingvellir við Öxará og grenndin þar skal vera friðlýstur helgistaður allra Íslendinga sem þjóðgarður. Mörk þjóðgarðsins á Þingvöllum og hins friðhelga lands skulu vera: Að sunnan eru mörkin um línu sem dregin er úr landamerkjum jarðanna Arnarfells og Mjóaness á Langatanga, vestur yfir vatnið og í Grjótnes sem er á landamerkjum jarðanna Skálabrekku og Kárastaða. Þaðan ráða landamerki þeirra jarða að landamerkjum Selkots og síðan landamerki Selkots og Kárastaða að sýslumörkum Árnessýslu og Kjósarsýslu á Há-Kili. Þaðan ráða sýslumörk til norðausturs til upptaka Öxarár við Myrkavatn og í hátind Háusúlu og þaðan bein stefna til austurs í efsta tind Gatfells. Þaðan liggja mörkin til suðurs í Hrafnabjörg og með austur- og suðurmörkum jarðarinnar Gjabakka og með austurmörkum jarðarinnar Arnarfells í Langatanga. Hið friðlýsta land skal vera ævinleg eign íslensku þjóðarinnar. Það má aldrei selja eða veðsetja. Ráðherra getur með reglugerð, sbr. 41. gr., ákveðið stækkun þjóðgarðsins.

6. gr.

*Vatnajökulsþjóðgarður.*

Ráðherra ákveður friðlýsingu Vatnajökulsþjóðgarðs og stækkun þjóðgarðsins með reglugerð, sbr. 41. gr.

7. gr.

*Þjóðgarðurinn Snæfellsjökull.*

Ráðherra ákveður friðlýsingu þjóðgarðsins Snæfellsjökuls og stækkun þjóðgarðsins með reglugerð, sbr. 41. gr.

8. gr.

*Eignarhald lands í þjóðgarði.*

Landsvæði þjóðgarðs skal vera í ríkiseign nema sérstakar ástæður mæli með öðru og um það náist samkomulag við landeigenda, sbr. 2. mgr. Land innan marka þjóðgarðsins á Þingvöllum skal vera ævinleg eign íslensku þjóðarinnar, sbr. 6. gr.

Heimilt er með samþykki landeiganda að friðlýsa land sem þjóðgarð eða hluta hans. Gerður skal samningur milli ráðherra og landeiganda um slíka friðlýsingu, að fenginni tillögu Þjóðgarðastofnunar, þar sem meðal annars kemur fram hvaða landnýting er heimil á svæðinu.

9. gr.

*Kaup, eignarnám, bætur og lóðarleigusamningar.*

Ríkissjóði er, að tillögu Þjóðgarðastofnunar, heimilt, eftir því sem fjárveitingar á fjárlögum leyfa, að kaupa einstakar fasteignir, mannvirki og nytjaréttindi sem eru innan þjóðgarðs eða í næsta nágrenni við hann og ekki eru í eigu íslenska ríkisins.

Þjóðgarðastofnun er heimilt að fengnu samþykki ráðherra að taka eignarnámi lönd, mannvirki og réttindi til að framkvæma friðun sem lög þessi mæla fyrir um. Um framkvæmd eignarnáms og ákvörðun bóta fer eftir almennum reglum.

Kaup og eignarnám skv. 1. og 2. mgr. eru háð þeim takmörkunum sem kveðið er á um í 8. gr. jarðalaga, nr. 81/2004. Heimildir 1. og 2. mgr. ná einungis til beinna og óbeinna eignaréttinda á eignarlandi eins og það er skilgreint í lögum um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta.

Við gerð lóðarleigusamninga innan þjóðgarðs er heimilt að mæla fyrir um forkaupsrétt ríkisins við sérhver aðilaskipti að beinum eða óbeinum eignarréttindum innan þjóðgarðsins. Einnig er heimilt að áskilja ríkinu kauprétt á mannvirki sem reist er á grundvelli slíks samnings. Þjóðgarðastofnun annast samningagerð við lóðarleiguhafa og innheimtu lóðarleigugjalda og hefur eftirlit með því að lóðarleiguhafar efni skuldbindingar sínar samkvæmt lóðarleigusamningi. Þjóðgarðurinn á Þingvöllum er að öllu leyti undanþeginn lögum um frístundabyggð og leigu lóða undir frístundahús.

Um rétt til bóta vegna friðlýsingar samkvæmt lögum þessum fer samkvæmt ákvæðum 42. gr. laga um náttúruvernd, nr. 60/2013.

III. KAFLI

**Þjóðgarðastofnun.**

10. gr.

*Yfirstjórn.*

Þjóðgarðastofnun er ríkisstofnun sem heyrir undir ráðherra og fer hann með yfirstjórn mála sem varða þjóðgarða, önnur náttúruverndarsvæði og náttúruvernd sem undir stofnunina heyra, sbr. 13. gr.

11. gr.

*Forstjóri.*

Ráðherra skipar forstjóra Þjóðgarðastofnunar til fimm ára í senn. Forstjóri skal hafa háskólamenntun sem nýtist í starfi.

Forstjóri ber ábyrgð á stjórnun og rekstri Þjóðgarðastofnunar gagnvart ráðherra og annast daglegan rekstur stofnunarinnar. Forstjóri ber ábyrgð á:

- a. að stofnunin starfi í samræmi við lög og stjórnvaldsfyrirmæli,
- b. fjárreiðum stofnunarinnar og reikningshaldi, að fjármunir séu nýttir á árangursríkan hátt og í samræmi við ársáætlun, að rekstrarútgjöld og rekstrarafkoma séu í samræmi við fjárveitingar og gerð ársáætlunar fyrir stofnunina í heild, þ.m.t. fyrir þjóðgarða að fenginni tillögu stjórna þeirra og
- c. yfirstjórn starfsmannamála.

## 12. gr.

*Umdæmisráð.*

Landinu er skipt í umdæmi samkvæmt ákvæðum í reglugerð sem ráðherra setur, sbr. 41. gr. Í hverju umdæmi skv. 1. mgr. starfar umdæmisráð sem ráðherra skipar til fjögurra ára í senn. Í umdæmisráði eiga sæti tíu fulltrúar:

1. Fulltrúi Þjóðgarðastofnunar. Í umdæmisráðum á rekstrarsvæðum Vatnajökulsþjóðgarðs situr þjóðgarðsvörður sem fulltrúi Þjóðgarðastofnunar en annars starfsmaður stofnunarinnar sem forstjóri tilnefnir. Þjóðgarðsverðir og formenn stjórna þjóðgarða og náttúruverndarsvæða hafa heimild til að sitja fundi umdæmisráðs á sínu svæði.
2. Fimm fulltrúar tilnefndir sameiginlega af sveitarfélögum á svæði viðkomandi umdæmisráðs. Við umfjöllun um einstök friðlýst svæði skal tryggt að sveitarfélag sem friðlýsta svæðið fellur innan taki þátt í afgreiðslu málsins eigi sveitarfélagið ekki fastan fulltrúa í umdæmisráði. Fulltrúar sveitarfélaga sem þannig bætast við umdæmisráð hafa fullan atkvæðisrétt.
3. Einn fulltrúi tilnefndur af hverjum eftirtalinna aðila: Útivistarsamtökum, umhverfisverndarsamtökum og Bændasamtökum Íslands og einn fulltrúi tilnefndur sameiginlega af ferðamálasamtökum á viðkomandi svæði og Samtökum ferðaþjónustunnar.

Varamenn skulu skipaðir á sama hátt. Umdæmisráð kýs sér formann og varaformann úr hópi fulltrúa sveitarfélaga. Falli atkvæði jöfn ræður atkvæði formanns. Fulltrúi Minjastofnunar Íslands situr fundi umdæmisráða þegar til umfjöllunar eru menningarminjar innan náttúruverndarsvæðis.

## 13. gr.

*Hlutverk Þjóðgarðastofnunar.*

Hlutverk Þjóðgarðastofnunar er að annast þau verkefni sem stofnuninni eru falin í lögum þessum, lögum um náttúruvernd, lögum um verndun Mývatns og Laxár í Suður-Þingeyjarsýslu, lögum um vernd Breiðafjarðar og eftir atvikum öðrum lögum.

Þjóðgarðastofnun annast stjórnun, rekstur og umsjón þjóðgarða og annarra náttúruverndarsvæða sem njóta verndar samkvæmt ákvæðum laga um náttúruvernd, laga um verndun Mývatns og Laxár í Suður-Þingeyjarsýslu, laga um vernd Breiðafjarðar og eftir atvikum öðrum lögum. Gilda þau lög um verndun, undirbúning friðlýsingar, friðlýsingu, eftirlit og valdheimildir Þjóðgarðastofnunar á slíkum svæðum. Um stjórnun náttúruverndarsvæða og rekstur gilda jafnframt ákvæði laga þessara.

## 14. gr.

*Hlutverk umdæmisráðs.*

Hlutverk umdæmisráðs er að:

1. Vera Þjóðgarðastofnun til ráðgjafar um málefni náttúruverndar í umdæminu í samræmi við nánari ákvæði reglugerðar.
2. Hafa yfirumsjón með gerð tillögu að stjórnunar- og verndaráætlun fyrir friðlýst svæði í viðkomandi umdæmi, önnur en þjóðgarða og náttúruverndarsvæði þar sem stjórn hefur verið skipuð, sbr. 15. gr. Umdæmisráð innan Vatnajökulsþjóðgarðs hafa umsjón með gerð tillögu að stjórnunar- og verndaráætlun fyrir hvert rekstrarsvæði þjóðgarðsins.
3. Veita umsögn um drög að atvinnustefnu, sbr. 2. tölul. 1. mgr. 20. gr., sem og önnur mál efni sem ástæða þykir til að bera undir umdæmisráð.

4. Gera tillögu til stjórnar Vatnajökulsþjóðgarðs að ársáætlun fyrir það rekstrarsvæði þjóðgarðsins sem tilheyrir viðkomandi umdæmi innan þess fjárhagsramma sem því er ætlaður hverju sinni samkvæmt tillögu stjórnar.

## 15. gr.

*Stjórn náttúruverndarsvæða.*

Ráðherra er heimilt að fenginni tillögu Þjóðgarðastofnunar að skipa stjórn yfir náttúruverndarsvæði sem friðlýst eru samkvæmt lögum um náttúruvernd þar sem meðal annars eiga sæti fulltrúar þeirra sveitarfélaga sem eru á viðkomandi náttúruverndarsvæði og fulltrúi umhverfisverndarsamtaka. Stjórn samkvæmt ákvæði þessu skal skipuð til fjögurra ára í senn. Skal kveðið á um slíka skipun og samsetningu stjórnar í auglýsingu um friðlýsingu svæðisins. Um hlutverk slíkrar stjórnar gilda ákvæði 20. gr. eftir því sem við á.

## 16. gr.

*Stjórn þjóðgarðsins á Þingvöllum og Þingvallanefnd.*

Með stjórn þjóðgarðsins á Þingvöllum fer sérstök stjórn sem skipuð er af ráðherra. Í stjórn sitja fimm fulltrúar: Einn fulltrúi tilnefndur af sveitarstjórnnum þeirra sveitarfélaga sem þjóðgarðurinn nær til, einn fulltrúi tilnefndur af Þingvallanefnd úr hópi alþingismanna sem þar eiga sæti, einn fulltrúi tilnefndur af umhverfisverndarsamtökum og tveir fulltrúar skipaðir af ráðherra án tilnefningar, þ.e. formaður og varaformaður, og skal annar þeirra hafa fagþekkingu á verksviði þjóðgarða. Varamenn skulu skipaðir á sama hátt. Einn fulltrúi tilnefndur af útivistarsamtökum og einn fulltrúi tilnefndur sameiginlega af ferðamálasamtökum 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.

Þingvallanefnd er skipuð af ráðherra og í henni sitja sex fulltrúar. Alþingi skal í upphafi hvers kjörtímabils kjósa fimm alþingismenn í Þingvallanefnd og jafnmarga til vara. Umboð þeirra varir þangað til ný nefnd hefur verið kjörin. Að auki skal einn fulltrúi í Þingvallanefnd tilnefndur af sveitarstjórnnum þeirra sveitarfélaga sem þjóðgarðurinn nær til. Ráðherra skipar formann og varaformann úr hópi aðalmanna en nefndin skiptir að öðru leyti með sér verkum.

## 17. gr.

*Stjórn Vatnajökulsþjóðgarðs.*

Með stjórn Vatnajökulsþjóðgarðs fer sérstök stjórn skipuð af ráðherra. Í stjórn sitja sjö fulltrúar:

1. Fjórir fulltrúar sveitarfélaga, einn frá hverju rekstrarsvæði þjóðgarðsins. Fulltrúi hvers rekstrarsvæðis skal tilnefndur sameiginlega af sveitarstjórnnum þeirra sveitarfélaga sem tilheyra viðkomandi rekstrarsvæði úr hópi fulltrúa þeirra í umdæmisráði.
2. Einn fulltrúi tilnefndur af umhverfisverndarsamtökum.
3. Tveir fulltrúar skipaðir af ráðherra án tilnefningar, þ.e. formaður og varaformaður, og skal annar þeirra hafa fagþekkingu á verksviði þjóðgarða.

Varamenn skulu skipaðir á sama hátt og greinir í 1. mgr. Einn fulltrúi tilnefndur af útivistarsamtökum og einn fulltrúi tilnefndur sameiginlega af þeim ferðamálasamtökum sem tilnefna fulltrúa í umdæmisráð, sbr. 2. mgr. 12. gr., skulu eiga áheyrnaraðild að fundum stjórnar. Stjórn Vatnajökulsþjóðgarðs skal skipuð til fjögurra ára í senn.

## 18. gr.

*Stjórn þjóðgarðsins Snæfellsjökuls.*

Með stjórn þjóðgarðsins Snæfellsjökuls fer sérstök stjórn skipuð af ráðherra. Í stjórn sitja fimm fulltrúar: Þrír fulltrúar tilnefndir af sveitarstjórnnum þeirra sveitarfélaga sem þjóðgarðurinn nær til, einn fulltrúi tilnefndur af umhverfisverndarsamtökum og einn fulltrúi skipaður af ráðherra án tilnefningar og skal hann vera formaður. Varamenn skulu skipaðir á sama hátt. Einn fulltrúi tilnefndur af útivistarsamtökum og einn fulltrúi tilnefndur sameiginlega af ferðamálasamtökum á svæðinu skulu eiga áheyrnaraðild að fundum stjórnar. Stjórn þjóðgarðsins Snæfellsjökuls skal skipuð til fjögurra ára í senn.

## 19. gr.

*Starfsemi stjórnna þjóðgarða.*

Stjórnir þjóðgarða skulu funda eftir því sem ástæða þykir til en þó eigi sjaldnar en á þriggja mánaða fresti og skulu ákvarðanir þeirra samkvæmt ákvæðum laga þessara teknar á fundum stjórnar. Forstjóri Þjóðgarðastofnunar eða staðgengill hans hefur rétt til að sitja fundi stjórnna þjóðgarða. Ef umdæmisráð eða Þingvallanefnd telja nauðsynlegt að leita eftir afstöðu eða ákvörðun stjórnar þjóðgarðs um tiltekið málefni geta þau óskað eftir því að haldinn sé fundur í stjórn þjóðgarðsins. Afl atkvæða ræður úrslitum mála á fundum stjórnar.

Stjórnir þjóðgarða setja sér starfsreglur þar sem nánar er kveðið á um framkvæmd starfa þeirra. Starfsreglur stjórnna þjóðgarða skulu staðfestar af ráðherra og birtar í B-deild Stjórnartíðinda.

## 20. gr.

*Hlutverk stjórnna þjóðgarða.*

Stjórn hvers þjóðgarðs hefur umsjón með því svæði sem er innan marka hans. Helstu verkefni stjórnar eru að:

1. Móta stefnu í málefnum þjóðgarðsins í samræmi við 4. gr.
2. Hafa yfirumsjón með gerð tillögu að stjórnunar- og verndaráætlun, reglugerð fyrir þjóðgarðinn og atvinnustefnu.
3. Gera tillögu að ársáætlun um rekstur þjóðgarðsins og rekstrarsvæða í samvinnu við forstjóra í samræmi við fjárveitingar.
4. Samræma starfsemi rekstrarsvæða þjóðgarðs.
5. Hafa eftirlit með framkvæmd reglna þjóðgarðsins, stjórnunar- og verndaráætlunar og atvinnustefnu.
6. Hafa eftirlit með því að samningar við landeigendur í þjóðgarðinum séu virtir.
7. Eiga samstarf við stofnanir, sveitarfélög og hagsmunaaðila um málefni þjóðgarðsins.

## 21. gr.

*Hlutverk Þingvallanefndar.*

Helstu verkefni Þingvallanefndar lúta að sérstöðu Þingvalla sem þingstaðar og eru að:

1. Vera stjórn þjóðgarðsins og Þjóðgarðastofnun til ráðgjafar um málefni svæðisins með tilliti til náttúruverndar, menningarminja, sögu og sérstöðu sem þingstaðar.
2. Veita umsögn um málefni þjóðgarðsins áður en stefnumótandi ákvarðanir eru teknar af hálfu stjórnar, þ.m.t. um tillögu að stjórnunar- og verndaráætlun og atvinnustefnu fyrir þjóðgarðinn. Samþykki Þingvallanefndar skal liggja fyrir um tillögu að stjórnunar- og verndaráætlun og atvinnustefnu áður en hún er samþykkt af stjórn.
3. Veita umsögn um tillögu að ársáætlun þjóðgarðsins.

4. Fjalla um önnur mál sem varða þingstaðinn og friðhelgi svæðisins. Afstaða Þingvalla- nefndar um málefni Þingvalla sem þingstaðar skal vera bindandi fyrir stjórn þjóðgarðs- ins.

22. gr.

*Rekstrarsvæði Vatnajökulsþjóðgarðs.*

Vatnajökulsþjóðgarður skiptist í fjögur rekstrarsvæði sem rekin skulu sem sjálfstæðar rekstrareiningar á ábyrgð þjóðgarðsvarðar.

23. gr.

*Þjóðgarðsverðir.*

Á hverju rekstrarsvæði Vatnajökulsþjóðgarðs og í þjóðgarðinum Snæfellsjökli og þjóð- garðinum á Þingvöllum skal starfa þjóðgarðsvörður sem ráðinn er af forstjóra.

Þjóðgarðsvörður annast daglegan rekstur og stjórn viðkomandi þjóðgarðs eða rekstrar- svæðis í samráði við forstjóra og samkvæmt starfslýsingu sem forstjóri setur honum. Þjóð- garðsvörður ber ábyrgð á fjárreiðum og reikningshaldi gagnvart forstjóra. Þjóðgarðsvörður framfylgir innan viðkomandi svæðis ákvörðunum sem teknar eru af forstjóra og stjórn þjóð- garðsins og stefnumótun sem samþykkt hefur verið innan þjóðgarðsins og þjóðgarðastofnun- ar.

24. gr.

*Miðlæg starfsemi.*

Innan Þjóðgarðastofnunar er rekin miðlæg starfsemi sem heyrir undir forstjóra og veitir forstjóra, stjórnnum, Þingvallanefnd, umdæmisráðum, þjóðgarðsvörðum og öðru starfslíði stofnunarinnar faglega þjónustu, stuðning og aðstoð við 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.

25. gr.

*Menningarminjar.*

Um menningarminjar fer samkvæmt ákvæðum laga um menningarminjar, nr. 80/2012. Þegar Þjóðgarðastofnun fjallar um menningarminjar innan þjóðgarðs skal ávallt leita til Minja- stofnunar Íslands sem annast verndun og vörslu menningarminja í landinu.

#### IV. KAFLI

#### **Stjórnunar- og verndaráætlanir þjóðgarða.**

26. gr.

*Stjórnunar- og verndaráætlun.*

Stjórnunar- og verndaráætlun skal unnin fyrir hvern þjóðgarð og er meginstjórn tæki þjóðgarða. Í áætluninni eru tilgreind nánar markmið verndar, stefna stjórnar og leiðir til að framfylgja stjórnun og vernd í samræmi við markmið laga þessara.

Í stjórnunar- og verndaráætlun er gerð grein fyrir markmiðum verndar á einstökum svæð- um innan viðkomandi þjóðgarðs, verndaraðgerðum, endurheimt vistkerfa, vöktun, landnýt- ingu, öryggismálum, mannvirkjagerð, stefnu stjórnar um staðsetningu og fyrirkomulag gesta- stofa og þjónustustöðva innan þjóðgarðs, samgöngum og öðrum innviðum á svæðinu. Þar skal fjallað um umferðarrétt almennings, aðgengi að svæðinu, not þess og takmarkanir sem gilda á einstökum svæðum.

Í stjórnunar- og verndaráætlun skal tilgreina almenn skilyrði sem sett eru fyrir því að aðilar megi stunda atvinnu innan þjóðgarðsins. Þar skal jafnframt koma fram almennt mat á því hvort og þá hvernig takmarka skuli atvinnutengda starfsemi innan þjóðgarðs með hliðsjón af ákvæðum 4. gr.

Í stjórnunar- og verndaráætlun er heimilt að setja skilyrði um hvernig framkvæmdum skuli háttað og um eftirlit með þeim til að tryggja að framkvæmdir raski ekki að óþörfu lífríki, jarðmyndunum, vatnafari, landslagi eða menningarminjum í þjóðgarðinum.

#### 27. gr.

##### *Málsmeðferð.*

Hvert umdæmisráð innan Vatnajökulsþjóðgarðs vinnur tillögu að stjórnunar- og verndaráætlun fyrir sitt rekstrarsvæði. Í öðrum þjóðgördum vinnur stjórn þjóðgarðsins slíka tillögu. Í tilviki þjóðgarðsins á Þingvöllum skal stjórn þjóðgarðsins óska eftir því við Þingvallanefnd að hún skilgreini áherslumál sín áður en vinna við gerð tillagna að stjórnunar- og verndaráætlun hefst. Stjórn Vatnajökulsþjóðgarðs fer yfir tillögur umdæmisráða og vinnur stjórnunar- og verndaráætlun fyrir þjóðgarðinn í heild. Stjórn getur gert breytingar á tillögum umdæmisráða. Tillögunar skulu unnar í samráði við hlutaðeigandi fagstofnanir ríkisins. Við gerð stjórnunar- og verndaráætlunar skal hafa samráð við eigendur lands innan þjóðgarðs, sveitarstjórnir og aðra hagsmunaaðila á svæðinu.

Stjórnir þjóðgarða og umdæmisráð vinna stjórnunar- og verndaráætlun í samvinnu við forstjóra Þjóðgarðastofnunar. Starfslið miðlægrar starfsemi Þjóðgarðastofnunar skal taka þátt í gerð stjórnunar- og verndaráætlunar þjóðgarðs og veita þjónustu og faglega aðstoð við vinnslu hennar. Þá skal stjórnunar- og verndaráætlun þjóðgarðsins Snæfellsjökuls og þjóðgarðsins á Þingvöllum send umdæmisráði til umsagnar áður en hún er samþykkt af stjórn. Samþykki Þingvallanefndar skal liggja fyrir um tillögu að stjórnunar- og verndaráætlun fyrir þjóðgarðinn á Þingvöllum áður en hún er samþykkt af stjórn hans. Stjórnir og forstjóri skulu gæta þess að stjórnunar- og verndaráætlun samræmist ákvæðum laga þessara og reglugerðar um viðkomandi þjóðgarð.

Tillaga stjórnar að stjórnunar- og verndaráætlun skal auglýst opinberlega og almenningi og hagsmunaaðilum gefinn kostur á að gera athugasemdir áður en endanleg tillaga er send ráðherra. Frestur til að gera athugasemdir við tillögu að stjórnunar- og verndaráætlun skal a.m.k. vera sex vikur frá birtingu auglýsingar.

Tillaga stjórnar að stjórnunar- og verndaráætlun þjóðgarðs skal send ráðherra til staðfestingar. Ráðherra getur gert breytingar á stjórnunar- og verndaráætlun telji hann hana eða einstaka hluta hennar fara í bága við lög þessi eða reglugerð um viðkomandi þjóðgarð. Þegar ráðherra hefur staðfest stjórnunar- og verndaráætlun fyrir þjóðgarð skal hún auglýst í B-deild Stjórnartíðinda og tekur hún gildi við birtingu.

Heimilt er að gera breytingar á stjórnunar- og verndaráætlun og fer um málsmeðferð samkvæmt ákvæðum 1.–4. mgr. Stjórn getur lagt til breytingar á stjórnunar- og verndaráætlun án þess að um það berist tillaga frá viðkomandi umdæmisráði. Í þeim tilvikum skal ávallt leita umsagnar viðkomandi umdæmisráðs og eftir atvikum Þingvallanefndar áður en tillagan er send ráðherra. Stjórnunar- og verndaráætlun fyrir þjóðgarð skal endurskoðuð eigi sjaldnar en á tíu ára fresti. Við stækkun þjóðgarðs er heimilt að gera viðauka við stjórnunar- og verndaráætlun með lýsingu á breyttum mörkum þjóðgarðs og náttúrufari og ákvæðum um stjórnun og vernd hins nýja svæðis, án þess að öll áætlunin sé tekin til endurskoðunar. Um málsmeðferð fer samkvæmt ákvæðum 1.–4. mgr.



## 28. gr.

*Réttaráhrif stjórnunar- og verndaráætlunar.*

Sveitarstjórnir eru bundnar af efni stjórnunar- og verndaráætlunar við gerð skipulagsáætlana fyrir landsvæði innan þjóðgarðs. Þetta á þó ekki við í þjóðgarðinum á Þingvöllum en þar er sveitarstjórn eigi að síður við gerð skipulagsáætlana bundin af ákvæðum laga þessara og reglugerða sem settar eru fyrir þjóðgarðinn á Þingvöllum.

Mannvirkjagerð og hvers konar jarðrask innan þjóðgarðs eru óheimil ef ekki er gert ráð fyrir því í stjórnunar- og verndaráætlun, sbr. þó 29. og 35. gr. Óheimilt er að gera nokkurt jarðrask eða reisa mannvirki innan þjóðgarðsins á Þingvöllum nema að fengnu samþykki stjórnar þjóðgarðsins. Samþykki Þingvallanefndar skal liggja fyrir áður en stjórn þjóðgarðsins á Þingvöllum veitir samþykki. Ekki þarf sérstakt leyfi Þjóðgarðastofnunar samkvæmt lögum þessum fyrir framkvæmdum sem gert er ráð fyrir í stjórnunar- og verndaráætlun. Slíkar framkvæmdir kunna eigi að síður að vera háðar framkvæmdaleyfi eða byggingarleyfi viðkomandi sveitarfélags. Ávallt skal hafa samráð við viðkomandi þjóðgarðsvörð áður en framkvæmd hefst.

Þjóðgarðastofnun hefur eftirlit með framkvæmdum og að virt séu ákvæði laga þessara, reglugerðar um viðkomandi þjóðgarð ásamt stjórnunar- og verndaráætlun og þeim skilyrðum sem framkvæmdinni eru sett þar.

Allir sem fara um þjóðgarð og dveljast þar, svo sem vegna ferðalaga eða í atvinnuskyni, eru bundnir af áætluninni, eftir því sem við á. Að öðru leyti gilda ákvæði náttúruverndarlaga um framkvæmdir í þjóðgörðum.

## V. KAFLI

**Almennar meginreglur.**

## 29. gr.

*Bann við spjöllum og raski.*

Óheimilt er að valda spjöllum eða raski á lífríki, jarðmyndunum, landslagi og menningarminjum innan þjóðgarða. Þá er óheimilt að gera nokkuð það sem getur spillt eða mengað jarðveg eða vatn, hvort sem er á yfirborði eða grunnvatn.

Allar framkvæmdir innan þjóðgarðs skulu samræmast verndarmarkmiðum þjóðgarðsins samkvæmt ákvæðum laga þessara, reglugerða sem settar eru samkvæmt þeim og stjórnunar- og verndaráætlunar þjóðgarðsins. Sé óhjákvæmilegt að ráðast í framkvæmdir sem ekki er gert ráð fyrir í stjórnunar- og verndaráætlun eða ársáætlun þjóðgarðsins skal samráð haft við stjórn viðkomandi þjóðgarðs. Þó eru heimilar framkvæmdir sem miða að því að endurheimta landgæði, verja lífríki, jarðmyndanir og landsvæði, svo sem vegna ágangs manna, dýra eða plantna eða vegna náttúruhamfara, ágangs vatns og sjávar, jarðvegseyðingar eða annarrar röskunar af völdum manna eða náttúru.

## 30. gr.

*Dvöl, umgengni og umferð í þjóðgörðum.*

Almenningi er heimil för um þjóðgarða og dvöl þar í lögættum tilgangi.

Öllum er skylt að ganga vel um náttúru þjóðgarðs og menningarminjar og sýna ýtrustu varúð og tillitssemi svo að náttúru, menningarminjum og mannvirkjum þjóðgarðsins verði ekki spillt. Gestum þjóðgarðs er skylt að hlíta fyrir mælum starfsmanna þjóðgarðsins um umgengni og háttsemi í þjóðgarðinum.

Í reglugerð skal mælt fyrir um dvöl, umgengni og umferð í þjóðgörðum, þ.m.t. tjöldun og umferð gangandi, ríðandi og hjólandi vegfarenda, sem og um umferð vélknúinna ökutækja,

báta, skipa, loftfara, flygilda og hvers konar annarra farartækja í Þjóðgarði. Þá er heimilt að mæla fyrir um köfun innan Þjóðgarðs í reglugerð í því skyni að tryggja vernd náttúruvafars og öryggi fólks.

Akstur vélknúinna ökutækja utan vega í Þjóðgarði er bannaður. Þó er heimilt að aka slíkum tækjum á jöklum og snævi þakinni jörð utan vega svo fremi sem jörð er snævi þakin og frosin eða snjóþekjan traust og augljóst að ekki sé hætt á náttúruspjöllum. Í reglugerð er heimilt að banna akstur vélknúinna ökutækja á einstökum svæðum allt árið um kring eða á tilteknum tímum ársins.

Afla skal leyfis Þjóðgarðsvarðar til lendingar loftfars innan Þjóðgarðs.

Í stjórnunar- og verndaráætlun hvers Þjóðgarðs skal gerð sérstök grein fyrir öllum vegum sem heimilt er að aka innan Þjóðgarðsins. Heimilt er að takmarka umferð á einstökum vegum, slóðum eða svæðum við tiltekinn tíma ársins eða binda hana við tiltekna notkun, svo sem vegna veiða, smölunar búfjár eða annarra landbúnaðarstarfa eða vegna rannsókna, ef það er talið nauðsynlegt vegna verndunar viðkomandi landsvæðis.

Liggi landsvæði eða lífríki undir skemmdum og talið er nauðsynlegt að grípa til tafarlausra aðgerða getur Þjóðgarðastofnun tekið ákvörðun um tímabundna lokun afmarkaðs svæðis fyrir umferð. Ákvörðun Þjóðgarðastofnunar um tímabundna lokun svæðis skal birt í B-deild Stjórnartíðinda og á annan áberandi hátt í dagblöðum og á vefsíðu viðkomandi Þjóðgarðs.

### 31. gr.

#### *Öryggi gesta.*

Fólk ferðast um og dvelur í Þjóðgördum á eigin ábyrgð.

Í stjórnunar- og verndaráætlun skal fjalla um öryggismál innan Þjóðgarða og uppbyggingu innviða vegna þeirra á áningarstöðum þar sem talin er þörf á ráðstöfunum til að vara fólk við hættu eða nauðsynlegt er að beina umferð frá hættum í umhverfinu.

Þjóðgarðsverðir og annað starfsfólk Þjóðgarðastofnunar veitir fræðslu og upplýsingar eftir því sem unnt er varðandi öryggi gesta innan Þjóðgarða. Starfsfólk er lögreglu og öðrum björgunar- og viðbragðsaðilum til aðstoðar komi upp hættu- eða neyðarástand innan Þjóðgarðs eða á öðrum náttúruverndarsvæðum, sbr. einnig 35. gr.

## VI. KAFLI

### **Starfsemi í Þjóðgördum og Þjónusta.**

#### 32. gr.

#### *Atvinnustefna og samningar við Þjónustuaðila.*

Í atvinnustefnu skal leitast við að styrkja byggð og atvinnustarfsemi í nágrenni Þjóðgarða.

Stjórn hvers Þjóðgarðs skal móta stefnu fyrir atvinnutengda starfsemi innan Þjóðgarðsins. Atvinnustefnan skal vera í samræmi við ákvæði 4. gr. og ákvæði viðkomandi stjórnunar- og verndaráætlunar um atvinnutengda starfsemi innan Þjóðgarðs, sbr. 3. mgr. 26. gr.

Óheimilt er að reka atvinnutengda starfsemi í Þjóðgarði án samnings um slíka starfsemi við Þjóðgarðastofnun. Slík starfsemi skal rekin í samræmi við atvinnustefnu Þjóðgarðs og ákvæði stjórnunar- og verndaráætlunar. Þegar stjórnunar- og verndaráætlun liggur ekki fyrir varðandi svæði innan Þjóðgarðs er eingöngu heimilt að gera samninga um atvinnutengda starfsemi á því svæði til skamms tíma. Slíkir samningar skulu uppfylla almenn skilyrði atvinnustefnu viðkomandi Þjóðgarðs enda sé talið að starfsemin sé ekki í andstöðu við verndarmarkmið. Slíkir samningar skulu gerðir í samráði við stjórn viðkomandi Þjóðgarðs.

Í samningum skv. 2. mgr. skal setja þau skilyrði fyrir starfseminni sem talin er þörf á, meðal annars vegna verndarmarkmiða þjóðgarðsins og samræmis við atvinnustefnu og stjórnunar- og verndaráætlun.

## 33. gr.

*Leyfisveitingar.*

Afla skal leyfis Þjóðgarðastofnunar vegna skipulagðra viðburða og einstakra verkefna sem kalla á aðstöðu, mannafla eða meðferð tækja í þjóðgarði, svo sem til kvikmyndunar, viðburða, samkomuhalds og rannsókna. Stofnuninni er heimilt að setja skilyrði fyrir leyfisveitingu.

Þjóðgarðastofnun er heimilt að loka tímabundið einstökum svæðum þjóðgarðsins ef það er nauðsynlegt vegna viðburða eða verkefna sem veitt hefur verið leyfi fyrir. Hafa skal samráð um slíka ákvörðun við fulltrúa ferðaþjónustu sem ætla má að hyggi á ferðir um svæðið eftir því sem kostur er. Ákvörðun Þjóðgarðastofnunar um lokun svæðis skal birt í B-deild Stjórnartíðinda og á annan opinberan hátt í fréttamiðlum og á vef þjóðgarðsins.

Ákvæði laga þessara um leyfisveitingar ganga framur ákvæðum laga um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta um leyfisveitingar sveitarfélaga.

## 34. gr.

*Meginstarfsstöðvar og þjónustustöðvar.*

Þjónusta og upplýsingar eru veittar á meginstarfsstöðvum þjóðgarða. Þær eru eftirfarandi:

1. Vatnajökulsþjóðgarður: Í Ásbyrgi, Mývatnssveit, á Skriðuklaustri, Hornafirði, í Skaftafelli og á Kirkjubæjarklaustri.
2. Þjóðgarðurinn á Þingvöllum: Á Þingvöllum.
3. Þjóðgarðurinn Snæfellsjökull: Á Hellissandi.

Enn fremur er heimilt að reka gestastofur og þjónustustöðvar í þjóðgördum og á öðrum náttúruverndarsvæðum þar sem almenningi er veitt fræðsla um náttúruvernd og þjónusta eftir því sem þörf krefur. Meginstarfsstöðvar, gestastofur og þjónustustöðvar mynda hluta þjónustunets Þjóðgarðastofnunar. Stjórn þjóðgarðs ákveður staðsetningu og rekstrarfyrirkomulag gestastofa og þjónustustöðva innan þjóðgarðsins í samráði við forstjóra Þjóðgarðastofnunar og skal stefna stjórnar þar að lútandi koma fram í stjórnunar- og verndaráætlun.

## VII. KAFLI

**Eftirlit og úrskurðir.**

## 35. gr.

*Eftirlit.*

Þjóðgarðastofnun hefur eftirlit með því að virt séu ákvæði laga þessara, reglugerða sem settar eru samkvæmt þeim og stjórnunar- og verndaráætlunar fyrir þjóðgarða. Þjóðgarðsverðir annast eftirlit á sínu svæði og samskipti við lögreglu og önnur eftirlitsstjórnvöld vegna brota á lögum þessum og reglugerðum sem settar eru samkvæmt þeim.

Þjóðgarðsverði er heimilt að loka þjóðgarði eða einstökum svæðum hans fyrirvaralaust ef hann telur að dvöl manna eða umferð geti spillt lífríki, jarðmyndunum, landslagi eða menningarminjum, ef hættuástand skapast í þjóðgarðinum vegna náttúruvárs eða ef slíkt er nauðsynlegt af öðrum ástæðum til að tryggja öryggi gesta.

Ef brýna nauðsyn ber til er Þjóðgarðastofnun, í samráði við önnur stjórnvöld eftir atvikum, heimilt að ráðast í framkvæmdir sem ekki er gert ráð fyrir í stjórnunar- og verndaráætlun, svo sem að láta leggja nýjan veg eða stíg eða annað sem auðveldar aðkomu eða brottför af svæði. Skilyrði er að með framkvæmdinni sé brugðist við náttúruvá eða öðrum óvæntum aðstæðum

og að framkvæmdin sé unnin í öryggisskyni eða vegna rannsókna sem nauðsynlegar eru til að tryggja almennt öryggi. Í stjórnunar- og verndaráætlun skal útfæra nánar almenn skilyrði og umfang slíkra framkvæmda sem til kynni að koma, svo sem um merkingar og stikun, afnám vegna og aðrar framkvæmdir sem ráðast þarf í þegar náttúruvá eða aðrar óvæntar aðstæður eru ekki lengur fyrir hendi.

Þjóðgarðsverði og öðrum starfsmönnum þjóðgarðs er heimilt að vísa úr þjóðgarði hverjum þeim sem brýtur ákvæði laga þessara, reglugerðar um þjóðgarðinn, stjórnunar- og verndaráætlunar og annarra reglna sem um þjóðgarðinn gilda.

### 36. gr.

#### *Ágreiningur um framkvæmd laganna.*

Ákvarðanir sem teknar eru á grundvelli laga þessara eru kærarlegar til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála. Úrskurður úrskurðarnefndar er endanlegur úrskurður á stjórn-sýslustigi.

Kæru rétt samkvæmt þessari grein eiga þeir sem eiga lögvarða hagsmuni tengda ákvörðuninni og einnig umhverfisverndarsamtök og útivistarsamtök sem varnarþing eiga á Íslandi, enda séu félagsmenn samtakanna 30 eða fleiri og það samrýmist tilgangi þeirra að gæta hagsmuna sem ákvörðunin lýtur að. Um kærufrest, málsmeðferð og annað sem varðar kærana fer samkvæmt lögum um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála.

## VIII. KAFLI

### **Þvingunarúrræði og viðurlög.**

### 37. gr.

#### *Áskorun, fyrirmæli um úrbætur, dagsektir o.fl.*

Ef brotið er gegn fyrirmælum laga þessara eða stjórnvaldsfyrirmæla sem sett eru á grundvelli þeirra getur Þjóðgarðastofnun beint áskorun til viðkomandi aðila um að láta af ólögmatrí athöfn eða athafnaleysi.

Þjóðgarðastofnun getur lagt fyrir framkvæmdaraðila, sem valdið hefur náttúruspjöllum með framkvæmd sem brýtur í bága við ákvæði laga þessara, stjórnvaldsfyrirmæla sem sett eru á grundvelli þeirra, leyfa sem stofnunin veitir samkvæmt lögum þessum eða samninga, að bæta úr þeim, t.d. að afmá jarðrask og lagfæra gróðurskemmdir. Ef um er að ræða framkvæmd sem framkvæmdaleyfi eða byggingarleyfi hefur verið veitt fyrir skal Þjóðgarðastofnun hafa samráð við skipulagsfulltrúa eða byggingarfulltrúa viðkomandi sveitarfélags áður en slík fyrirmæli eru gefin út. Veita skal hæfilegan frest til úrbóta. Krafa um úrbætur má ekki vera ósanngjörn með tilliti til kostnaðar, eðlis og umfangs tjónsins og stöðu og sakar hins brotlega. Ákvæði þessarar málsgreinar gilda ekki um umhverfistjón sem fellur undir lög um umhverfis-ábyrgð.

Ef aðili verður ekki við áskorun eða fyrirmælum Þjóðgarðastofnunar samkvæmt lögum þessum innan tiltekins frests er heimilt að ákveða honum dagsektir allt að 500.000 kr. þar til úr er bætt. Dagsektir renna í ríkissjóð. Ráðherra getur í reglugerð breytt upphæð dagsekta í samræmi við verðlagsþróun. Dagsektir má innheimta með fjárnámi.

Heimilt er að láta vinna verk á kostnað hins vinnuskylda ef fyrirmæli um framkvæmd eru vanrækt og skal sá kostnaður þá greiddur til bráðabirgða úr ríkissjóði sem innheimtir hann síðar hjá hlutaðeigandi. Kostnað má innheimta með fjárnámi.

## 38. gr.

*Stöðvun athafna og framkvæmda.*

Þjóðgarðastofnun, þar á meðal þjóðgarðsvörðum og landvörðum, er heimilt að stöðva fólk og farartæki ef það er nauðsynlegt til að koma í veg fyrir brot á ákvæðum laga þessara um umferð.

Þjóðgarðastofnun er heimilt að stöðva framkvæmdir og athafnir sem brjóta gegn lögum þessum ef áskorun skv. 1. mgr. 38. gr. er ekki sinnt. Ef um er að ræða framkvæmd sem er framkvæmdaleyfis- eða byggingarleyfis skyld skal Þjóðgarðastofnun hafa samráð við skipulagsfulltrúa eða byggingarfulltrúa viðkomandi sveitarfélags áður en heimildinni er beitt.

Þjóðgarðastofnun er heimilt að stöðva tafarlaust framkvæmd eða athöfn:

- a. sem leyfis skyld er samkvæmt lögum þessum en hafin hefur verið án þess að leyfi sé fengið fyrir henni.
- b. ef Þjóðgarðastofnun telur að af henni stafi yfirvofandi hættu á verulegu tjóni á náttúru og að aðgerð þoli enga bið og getur hún gilt í allt að tvær vikur.

Ef þörf krefur er lögreglu skylt að aðstoða við stöðvun framkvæmda og athafna samkvæmt þessari grein.

## 39. gr.

*Breyting og afturköllun leyfis.*

Þjóðgarðastofnun getur afturkallað leyfi samkvæmt lögum þessum ef skilyrðum þess er ekki fullnægt. Áður skal stofnunin veita leyfishafa skriflega aðvörðun og frest til úrbóta.

Þjóðgarðastofnun er heimilt að breyta skilyrðum leyfis, setja ný skilyrði eða afturkalla leyfi ef það er nauðsynlegt til að koma í veg fyrir verulegt, ófyrirséð tjón á náttúru Íslands.

Þegar tekin er ákvörðun á grundvelli 2. mgr. skal taka tillit til kostnaðar sem breyting eða afturköllun hefur í för með sér fyrir leyfishafa og annarra áhrifa, jákvæðra og neikvæðra, sem af ákvörðuninni mun leiða.

## 40. gr.

*Refsiábyrgð.*

Það varðar mann sektum eða fangelsi allt að tveimur árum ef hann:

- a. framkvæmir eða aðhefst í heimildarleysi nokkuð það sem leyfis er krafist til samkvæmt lögum þessum eða stjórnvaldsfyrirmælum settum á grundvelli þeirra,
- b. brýtur gegn ákvæðum 2. mgr. 28. gr., 1. mgr. 29. gr., 4. mgr. 30. gr. eða 3. mgr. 32. gr. eða stjórnvaldsfyrirmæli sett á grundvelli þeirra.

Nú hljótask af broti skv. 1. mgr. alvarleg spjöll á náttúru landsins og skal maður þá sæta sektum að lágmarki 350.000 kr. eða fangelsi allt að fjórum árum, nema brot teljist meiri háttar svo að það varði refsingu skv. 179. gr. almennra hegningarlaga. Lágmarksfjárhæð sekta skal taka mánaðarlegum breytingum samkvæmt vísitölu neysluverðs.

Brot skv. 1. og 2. mgr. varða mann refsíábyrgð ef þau eru framin af ásetningi eða gáleysi.

Gera má lögaðila sekt vegna brots skv. 1. eða 2. mgr. óháð sök fyrirsvarsmanns lögaðilans, starfsmanns hans eða annars á hans vegum í starfsemi lögaðilans. Verður lögaðila gerð refsing þótt ekki verði staðreynt hver þessara aðila hafi átt í hlut. Refsiábyrgð stjórnvalda er bundin sömu skilyrðum, enda hafi verið framið brot skv. 1. eða 2. mgr. í starfsemi sem telst vera sambærileg starfsemi einkaaðila.

Tilraun til brota og hlutdeild í brotum skv. 1. og 2. mgr. eru manni refsiverð eftir því sem segir í almennum hegningarlögum.

Þegar alvarleg spjöll verða á náttúru landsins við brot skv. 4. mgr. 31. gr. eða brot gegn því ákvæði telst sérlega vítavert að öðru leyti má gera upptækt með dómi vélknúid ökutæki sem notað hefur verið við að fremja brot, nema ökumaður hafi notað ökutækið í heimildarleysi. Ökutækið sem gert er upptækt skal vera eign ríkissjóðs. Hafi einhver beðið tjón við brotið skal hann þó eiga forgang til andvirðisins ef bætur fást ekki á annan hátt.

## IX. KAFLI Ýmis ákvæði.

41. gr.

### *Reglugerðir fyrir þjóðgarð.*

Ráðherra skal setja í reglugerðir nánari ákvæði um framkvæmd laga þessara, þ.m.t. um:

1. Friðlýsingu Vatnajökulsþjóðgarðs og stækkun þjóðgarðsins þar sem tilgreind eru mörk hans, sbr. 6. gr.
2. Friðlýsingu þjóðgarðsins Snæfellsjökuls og stækkun þjóðgarðsins þar sem tilgreind eru mörk hans, sbr. 7. gr.
3. Skiptingu landsins í umdæmi og um skipan umdæmisráða, sbr. 12. gr.
4. Starfshætti umdæmisráða, sbr. 14. gr.
5. Skipan stjórna náttúruverndarsvæða, sbr. 15. gr., þ.m.t. skilyrði sem slík svæði þurfa að uppfylla, t.d. varðandi umfang og verndargildi.
6. Hlutverk og verkefni Þingvallanefndar, sbr. 21. gr.
7. Mörk rekstrarsvæða Vatnajökulsþjóðgarðs, sbr. 22. gr.
8. Efni stjórnunar- og verndaráætlunar og málsmeðferð við gerð og staðfestingu hennar, sbr. 27. og 28. gr.
9. Dvöl, umgengni og umferð í þjóðgördunum, þ.m.t. tjöldun og umferð gangandi, ríðandi og hjólandi vegfarenda, sem og um umferð vélknúinna ökutækja, báta, skipa, loftfara, flygilda og hvers konar annarra farartækja í þjóðgarði.
10. Málsmeðferð og leyfisveitingar, sbr. 5. mgr. 31. gr. og 34. gr.
11. Skilyrði fyrir atvinnutengda starfsemi í þjóðgarði, málsmeðferð, efni og gerð samninga um slíka starfsemi og tímalengd samninga og endurgjald, sbr. 33. gr.
12. Staðsetning meginstarfsstöðva þjóðgarða, sbr. 35. gr.
13. Gjaldtöku, sbr. 43. gr.

Ráðherra er heimilt að setja í reglugerðir nánari ákvæði um:

1. Stækkun þjóðgarðsins á Þingvöllum, sbr. 5. gr.
2. Verkefni og starfsemi stjórna þjóðgarða, sbr. 20. gr.
3. Réttaráhrif stjórnunar- og verndaráætlunar, sbr. 29. gr.
4. Köfun innan þjóðgarðs í því skyni að tryggja vernd náttúruvafars og öryggi fólks, sbr. 3. mgr. 31. gr.
5. Bann við akstri vélknúinna ökutækja á einstökum svæðum allt árið um kring eða á tilteknum tímum ársins, sbr. 4. mgr. 31. gr.
6. Framkvæmd laga þessara að öðru leyti.

Reglugerð um skiptingu landsins í umdæmi og um skipan umdæmisráða, sbr. c. liður 1. mgr., skal sett í samráði við Sambands íslenskra sveitarfélaga. Þá skal, fyrir setningu reglugerðar, hafa samráð við aðra hagsmunaaðila eftir því sem við á hverju sinni.

42. gr.  
*Gjaldtaka.*

Heimilt er að ákveða gjald fyrir veitta þjónustu innan marka þjóðgarðs. Gjaldið getur verið fyrir veitingu tiltekinnar þjónustu eða fyrir aðgang að mismunandi þjónustu á vegum þjóðgarðsins í tiltekinn tíma innan marka hans. Þá er heimilt að ákveða að innheimt skuli sérstakt gjald fyrir gistingu innan þjóðgarðsins.

Heimilt er að ákveða gjald vegna leyfisveitinga fyrir viðburði eða einstök verkefni innan marka þjóðgarðsins. Sama gildir um endurgjald vegna samninga við þjónustuaðila um atvinnutengda starfsemi innan þjóðgarðsins.

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.

Gjöld samkvæmt ákvæði þessu skulu renna til þjóðgarðsins og þeirra náttúruverndarsvæða sem hann hefur umsjón með og skal ráðstafað til að mæta kostnaði við vinnslu og afgreiðslu umsókna, rekstur og þjónustu, uppbyggingu og viðhald innviða og eftirlit með dvalargestum og rekstraraðilum innan marka þjóðgarðsins. Ákvörðun gjalda samkvæmt ákvæði þessu, að frátöldu endurgjaldi skv. 3. mgr., skal byggð á áætlunum þjóðgarðsins um tekjur, gjöld og uppbyggingu innviða.

43. gr.  
*Gildistaka.*

Lög þessi taka gildi 1. janúar 2020.

Frá sama tíma falla úr gildi lög nr. 47/2004, um þjóðgarðinn á Þingvöllum, og lög nr. 60/2007, um Vatnajökulsþjóðgarð.

44. gr.  
*Breyting á öðrum lögum.*

Við gildistöku laga þessara breytast eftirfarandi ákvæði laga sem hér segir:

1. *Lög um náttúruvernd, nr. 60/2013, með síðari breytingum:*
  - a. Í stað orðanna „Vatnajökulsþjóðgarð og þjóðgarðinn á Þingvöllum“ í 3. mgr. 4. gr. laganna kemur: Þjóðgarðastofnun og þjóðgarða.
  - b. Eftirfarandi breytingar verða á 13. gr. laganna:
    1. 1. málsli. 2. mgr. orðast svo: Þjóðgarðastofnun fer m.a. með eftirlit með framkvæmd laganna, að öðru leyti en því sem falið er Umhverfisstofnun, sbr. 3. mgr., veitir leyfi og umsagnir samkvæmt ákvæðum laga þessara, þó ekki skv. XI. kafla, annast umsjón og rekstur náttúruverndarsvæða, ber ábyrgð á gerð stjórnunar- og verndaráætlana fyrir friðlýst svæði, sinnir fræðslu og veitir ráðherra ráðgjöf um náttúruverndarmál.
    2. Við 2. mgr. bætist nýr málsliður, svohljóðandi: Þegar Þjóðgarðastofnun, við starfrækslu stjórnsýsluhlutverks síns samkvæmt ákvæði þessu, fjallar um menningarminjar innan náttúruverndarsvæða, skal stofnunin ávallt leita til Minjastofnunar Íslands sem annast verndun og vörslu menningarminja í landinu, sbr. lög um menningarminjar.
    3. Á eftir 2. mgr. kemur ný málsgrein, svohljóðandi:

Umhverfisstofnun annast eftirlit með framkvæmd XI. kafla, veitir leyfi og annast aðra stjórnsýslu samkvæmt ákvæðum þess kafla.

4. Í stað orðsins „Umhverfisstofnun“ í 5. mgr. og sama orðs hvarvetna annars staðar í lögnum, að frátöldum XI. kafla, 1. mgr. 68. gr., 3. mgr. 87. gr. og 3. mgr. 88. gr., kemur, í viðeigandi beygingarfalli: Þjóðgarðastofnun.
- c. Orðin „eða annarra stjórnvalda þjóðgarða þegar við á“ og „eða önnur stjórnvöld þjóðgarða ef við á“ í 3. og 5. másl. 2. mgr. 32. gr. laganna falla brott.
- d. Eftirfarandi breytingar verða á 43. gr. laganna:
1. Á undan 1. mgr. kemur ný málsgrein, svohljóðandi:
 

Þjóðgarðastofnun er heimilt, eftir því sem fjárveitingar á fjárlögum leyfa, að kaupa bein eða óbein eignaréttindi sem eru innan friðlýsts svæðis eða í næsta nágrenni og ekki eru í eigu íslenska ríkisins. Kaupin eru háð þeim takmörkunum sem kveðið er á um í 8. gr. jarðalaga, nr. 81/2004, og nær beinna og óbeinna eignaréttinda á eignarlandi eins og það er skilgreint í lögum um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta.
  2. Fyrirsögn greinarinnar orðast svo: *Heimild til kaupa og eignarnáms.*
- e. Eftirfarandi breytingar verða á 47. gr. laganna:
1. 1. mgr. orðast svo:
 

Friðlýsa má sem þjóðgarða stór náttúrusvæði sem eru lítt snortin og hafa að geyma sérstætt eða dæmigert lífríki, jarðminjar og/eða landslag og/eða eru mikilvæg í menningarlegu eða sögulegu tilliti, sbr. lög um Þjóðgarðastofnun og þjóðgarða.
  2. Við 3. mgr. bætist ný málslíður, svohljóðandi: Um verndun náttúruvafars, sögu og menningar, undirbúning friðlýsingar, friðlýsingu, stjórnun, valdheimildir og rekstur þjóðgarða gilda lög um Þjóðgarðastofnun og þjóðgarða.
  3. 4. mgr. fellur brott.
- f. Eftirfarandi breytingar verða á 68. gr. laganna:
1. Á eftir orðinu „Umhverfisstofnunar“ í 1. mgr. kemur: Þjóðgarðastofnunar.
  2. 2. mgr. orðast svo:
 

Við gerð deiliskipulags á náttúruverndarsvæðum og á svæðum sem njóta sérstakrar verndar skv. 61. gr. skal leita umsagnar Þjóðgarðastofnunar, Náttúrufræðistofnunar Íslands og viðkomandi náttúruverndarnefnda. Við gerð frummatsskýrslu framkvæmdaraðila vegna mats á umhverfisáhrifum skal leita umsagnar sömu aðila auk Umhverfisstofnunar.
- g. Eftirfarandi breytingar verða á 75. gr. laganna:
1. Við 1. mgr. bætist: að undanskildu eftirliti sem falið er Umhverfisstofnun, sbr. 3. mgr.
  2. F-liður 2. mgr. fellur brott.
  3. Í stað 3. mgr. koma tvær nýjar málsgreinar, svohljóðandi:
 

Umhverfisstofnun hefur, í samvinnu við önnur stjórnvöld, eftirlit með innflutningi lifandi og framandi lífvera og dreifingu lifandi lífvera skv. XI. kafla laga þessara.

Ráðherra setur í reglugerð nánari ákvæði um eftirlit Þjóðgarðastofnunar og Umhverfisstofnunar.
  4. Fyrirsögn greinarinnar orðast svo: *Eftirlit Þjóðgarðastofnunar og Umhverfisstofnunar.*
- h. Í stað 2. og 3. másl. 1. mgr. 81. gr. koma þrjár nýir málslíðir, svohljóðandi: Um gerð og réttaráhrif stjórnunar- og verndaráætlunar fyrir þjóðgarða gilda lög um Þjóðgarðastofnun og þjóðgarða. Umdæmisráð, sbr. lög um Þjóðgarðastofnun og þjóðgarða, hafa



yfirumsjón með gerð tillögu að stjórnunar- og verndaráætlun fyrir friðlýst svæði í sínu umdæmi. Hafi stjórn verið skipuð fyrir friðlýst svæði er yfirumsjón með gerð tillögu að stjórnunar- og verndaráætlun þess svæðis þó í höndum stjórnar.

- i. 82. gr. laganna fellur brott.
- j. Á eftir orðunum „ákvæði laga þessara“ í 1. másl. 1. mgr. 84. gr. laganna kemur: laga um Þjóðgarðastofnun og Þjóðgarða.
- k. Eftirfarandi breytingar verða á 87. gr. laganna:
  - 1. Við 1. mgr. bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Sömu heimildir hefur Umhverfisstofnun við framkvæmd eftirlits skv. XI. kafla.
  - 2. Á eftir orðunum „áskorun eða fyrirmælum“ í 1. másl. 3. mgr. koma: Þjóðgarðastofnunar eða.
- l. Eftirfarandi breytingar verða á 3. mgr. 88. gr. laganna:
  - 1. Á undan orðinu „Umhverfisstofnun“ í 1. máls. 3. mgr. kemur: Þjóðgarðastofnun og.
  - 2. Í stað orðanna „Umhverfisstofnun telur“ í b-lið 3. mgr. kemur: Þjóðgarðastofnun eða Umhverfisstofnun telja.
- m. 1. og 2. mgr. 89. gr. laganna orðast svo:
 

Þjóðgarðastofnun og Umhverfisstofnun geta afturkallað leyfi samkvæmt lögum þessum ef skilyrðum þeirra er ekki fullnægt. Áður skal hlutaðeigandi stofnun veita leyfishafa skriflega aðvörðun og frest til úrbóta.

Þjóðgarðastofnun og Umhverfisstofnun er heimilt að breyta skilyrðum leyfis sem stofnanirnar hafa gefið út, setja ný skilyrði eða afturkalla leyfi ef það er nauðsynlegt til að koma í veg fyrir verulegt, ófyrirséð tjón á náttúru.
- 2. *Lög um verndun Mývatns og Laxár í Suður-Þingeyjarsýslu, nr. 97/2004, með síðari breytingum:* Í stað orðsins „Umhverfisstofnunar“ í 2. másl. 1. mgr. 3. gr. laganna og sama orðs hvarvetna annars staðar í lögnum kemur, í viðeigandi beygingarfalli: Þjóðgarðastofnun.
- 3. *Lög um vernd Breiðafjarðar, nr. 54/1995, með síðari breytingum:* Í stað orðsins „Umhverfisstofnun“ í 3. mgr. 4. gr. laganna og sama orðs hvarvetna annars staðar í lögnum kemur, í viðeigandi beygingarfalli: Þjóðgarðastofnun.
- 4. *Skipulagslög, nr. 123/2010, með síðari breytingum:* Í stað orðsins „Umhverfisstofnunar“ í 4. másl. 2. mgr. 13. gr. laganna kemur: Þjóðgarðastofnunar.
- 5. *Lög um verndar- og orkunýtingaráætlun, nr. 48/2011, með síðari breytingum:* Í stað orðsins „Umhverfisstofnunar“ í 3. mgr. 6. gr. laganna og sama orðs hvarvetna annars staðar í lögnum kemur, í viðeigandi beygingarfalli: Þjóðgarðastofnunar.
- 6. *Lög um umhverfismat áætlana, nr. 105/2006, með síðari breytingum:* Á eftir orðinu „Umhverfisstofnun“ í 3. mgr. 7. gr. laganna kemur: Þjóðgarðastofnun.
- 7. *Lög um skipulag haf- og strandsvæða, nr. 88/2018, með síðari breytingum:* Á eftir orðinu „Umhverfisstofnun“ í lokamáslíð 6. gr. laganna kemur: Þjóðgarðastofnun.

### Ákvæði til bráðabirgða.

#### I.

Þrátt fyrir ákvæði 44. gr. er heimilt fyrir gildistöku laga þessara að skipa forstjóra Þjóðgarðastofnunar sem vinna skal að undirbúningi gildistöku laga þessara í samráði við ráðherra. Þá er heimilt fyrir gildistöku laga þessara að skipa umdæmisráð, stjórnir þjóðgarða og Þingvallanefnd eins og kveðið er á um í lögum þessum.

## II.

Starfsmenn Vatnajökulshjóðgarðs, þjóðgarðsins á Þingvöllum og Umhverfisstofnunar sem vinna að verkefnum sem flytjast til Þjóðgarðastofnunar 1. janúar 2020 skulu eiga forgangsrétt til starfa hjá Þjóðgarðastofnun. Ákvæði 7. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, gilda ekki um störf sem ráðið er í skv. þessu ákvæði.

## III.

Stjórnunar- og verndaráætlanir fyrir þjóðgarða sem settar eru á grundvelli laga um þjóðgarðinn á Þingvöllum, nr. 47/2004, laga um Vatnajökulshjóðgarð, nr. 60/2007 og laga um náttúruvernd nr. 60/2013, halda gildi sínu við gildistöku laga þessara.

### Greinargerð.

#### 1. Inngangur.

Á umliðnum árum hefur farið fram nokkur umræða um fyrirkomulag stjórnunar og rekstrar þjóðgarða og annarra náttúruverndarsvæða hér á landi. Starfræktir eru þrjár þjóðgarðar á landinu, þjóðgarðurinn á Þingvöllum, Vatnajökulshjóðgarður og þjóðgarðurinn Snæfellsjökull. Þeir tveir fyrstnefndu eru reknir sem sjálfstæðar ríkisstofnanir í eigin nafni en sá síðastnefndi heyrir undir Umhverfisstofnun. Önnur friðlýst svæði á landinu eru 111 talsins samkvæmt skrá Umhverfisstofnunar og fer sú stofnun með stjórnun og rekstur þeirra. Í kjölfar fjölgunar ferðamanna og aukins álags á helstu náttúruperlur landsins hefur verið rætt um nauðsyn þess að vernda svæðin betur gegn ágangi og ráðast í frekari uppbyggingu. Þá hefur einnig verið bent á nauðsyn aukinnar samræmingar og meiri stuðnings við sambærileg verkefni sem nú eru unnin innan þriggja stofnana.

Bjarni Snæbjörn Jónsson ráðgjafi vann skýrslu að beiðni umhverfis- og auðlindaráðherra um Þjóðgarðastofnun, dags. 3. júlí 2017. Í skýrslunni er farið var yfir athuganir sem gerðar hafa verið á undanförunum árum um framtíðarskipan mála sem varða náttúruvernd, þjóðgarða og friðlýst svæði og endurspegla meðal annars þá umræðu sem fram hefur farið á vegum umhverfis- og auðlindaráðuneytisins um skipulag stofnana ráðuneytisins á þessu sviði á undanförunum árum. Á grundvelli þessara athugana eru í skýrslu Bjarna gerðar tillögur um fyrirkomulag og uppbyggingu stofnunar sem myndi annast þessi mál í heild sinni.

Hinn 31. ágúst 2017 skipaði umhverfis- og auðlindaráðherra starfshóp sem fengið var það verkefni að vinna að gerð lagafrumvarps um Þjóðgarðastofnun. Starfshópurinn var þannig skipaður: Sigríður Auður Arnardóttir, formaður, ráðuneytisstjóri í umhverfis- og auðlindaráðuneytinu, Vilhjálmur Árnason, formaður Þingvallanefndar, Einar Á. E. Sæmundsen, þjóðgarðsvörður í þjóðgarðinum á Þingvöllum, Helgi Kjartansson, oddviti Bláskógabyggðar, Armann Höskuldsson, formaður stjórnar Vatnajökulshjóðgarðs, Þórður H. Ólafsson, framkvæmdastjóri Vatnajökulshjóðgarðs, Björn Ingi Jónsson, bæjarstjóri Sveitarfélagsins Hornafjarðar, Kristín Linda Árnadóttir, forstjóri Umhverfisstofnunar, Ólafur A. Jónsson, sviðsstjóri hjá Umhverfisstofnun, Kristinn Jónasson, bæjarstjóri Snæfellsbæjar, Margrét Björk Björnsdóttir, atvinnuráðgjafi hjá Samtökum sveitarfélaga á Vesturlandi, Jón Geir Pétursson, skrifstofustjóri í umhverfis- og auðlindaráðuneytinu, Sigríður Svana Helgadóttir, lögfræðingur í umhverfis- og auðlindaráðuneytinu, Steinar Kaldal, aðstoðarmaður fyrrverandi umhverfis- og auðlindaráðherra sem lét af störfum á starfstímanum, og Ingibjörg Halldórsdóttir héraðsdómslögmaður, starfsmaður nefndarinnar. Starfshópurinn afhenti skilabréf og tillögu að frumvarpi 9. febrúar 2018.

#### 2. Tilfni og nauðsyn lagasetningar.

Ísland er ríkt af sérstæðri náttúru og er vernd hennar og sjálfbær nýting mikilvægt viðfangsefni stjórnvalda. Núverandi stjórnkerfi náttúruverndar er í höndum margra aðila og eru veigamikil rök fyrir því að hægt sé að efla og styrkja það með því að sameina á einn stað verkefni sem nú heyra undir þrjár stofnanir.

Náttúruyfyrirbæri og náttúruvegurð hafa gjarnan verið tekin sem sjálfsagðir hlutir. Með vaxandi straumi ferðamanna hefur skilningur landsmanna aukist á því hversu mikil áþreifanleg verðmæti eru fólgin í því að hafa aðgang að náttúru Íslands. Jafnframt verður æ ljósara að hætta er á að einstakir staðir eða svæði sem skipta þjóðina miklu máli tilfinningalega og efnahagslega gætu legið undir skemmdum. Þetta hefur orðið til þess að vaxandi skilningur er á því að lítt snortin náttúra landsins flokkast undir takmörkuð gæði sem mikilvægt er að huga betur að. Með nýjum kynslóðum koma nýjar áherslur á að náttúruna beri að vernda og nýta með þeim hætti að hún njóti vafans. Þá hafa efnahagsleg áhrif friðlýstra svæða verið rannsökuð sérstaklega. Í desember 2018 kom út skýrsla Hagfræðistofnunar Íslands sem sýndi ótvírætt jákvæð áhrif friðlýstra svæða á framleiðslu og atvinnu í næsta umhverfi.

Á undanförunum áratugum hefur verið lagður grunnur að verndun og friðun fjölmargra svæða. Eins og áður segir eru þjóðgarðar hér á landi þrír, Vatnajökulsþjóðgarður, þjóðgarðurinn á Þingvöllum og þjóðgarðurinn Snæfellsjökull og önnur friðlýst svæði eru alls um 111 eða samtals um 20% af flatarmáli landsins. Til viðbótar eru fjölmörg og stór svæði á náttúruinjaskrá sem teljast til náttúruverndarsvæða samkvæmt lögum. Miðað við þær hugmyndir sem liggja fyrir um áframhaldandi þróun þessarar starfsemi er sýnt að umfangið muni fara vaxandi og fjárhags- og rekstrarlegir hagsmunir því mjög miklir. Í fyrirbyggjandi gögnum sem lúta að fyrirkomulagi á umsjón með friðlýstum svæðum hefur víða komið fram að sífellt verður mikilvægara að þessi mál hafi skýran forgang í stjórnkerfinu. Auk þess sem verkefni sem að þeim lúta eru jafnframt mjög dreifð í opinberri stjórnsýslu.

Í stuttu máli má draga saman eftirfarandi ástæður þess að mikilvægt er að gefa málefnum þjóðgarða og náttúruverndarsvæða sérstakan gaum og huga að breytingum til þess að endurspeglja þær áherslur sem liggja að baki:

1. Um er að ræða náttúruinjar og -yfyrirbæri sem mörg hafa sögulega skírskotun og eru snar þáttur í menningu og þjóðarvitund Íslendinga.
2. Aðgangur að sérstæðri og stórbrotinni náttúru landsins verður æ eftirsóknarverðari bæði meðal landsmanna og ferðamanna.
3. Þjóðgarðar og náttúruverndarsvæði eru á meðal fjölsóttustu ferðamannastaða landsins og fela í sér margvísleg tækifæri til atvinnu- og verðmætasköpunar sem mikilvægt er að nýta þannig að ekki hljóttist tjón af.
4. Fjöldi ferðamanna hefur margfaldast með tilheyrandi álagi á viðkvæma staði og náttúrusvæði.
5. Fjölmargir staðir í íslenskri náttúru liggja undir skemmdum vegna álags sem kallar á mun markvissari og skipulagðari viðbrögð stjórnvalda.

Til þess að mæta þessum áskorunum er mikilvægt að fyrir hendi sé starfsemi sem sérhæfir sig í stjórnun og rekstri þjóðgarða og náttúruverndarsvæða með áherslu á samspil verndar og sjálfbærrar nýtingar og byggji upp kjarnastarfsemi sem getur fylgt eftir þróun til framtíðar. Sú þróun mun einkennast af fjölgun þessara svæða og aukinni áherslu á vernd samhliða sjálfbærri nýtingu sem rúmast getur innan verndarsvæða, svo sem sjálfbærrar beitar, veiða, útivistar og ferðaþjónustu. Markmið með breytingunum sem lagðar eru til með frumvarpinu eru einkum eftirfarandi:

1. Einföldun og skilvirkni þar sem allar einingar hafa skýrt hlutverk og ábyrgð og áhersla á þætti sem snúa að umsjón og rekstri viðkomandi svæða, svo sem uppbyggingu innviða, vernd og eftirliti, fjármögnun og öryggismálum.
2. Styrkja þær einingar sem nú þegar eru til staðar til að takast á við krefjandi verkefni.
3. Sameiginleg ásýnd og merkingar svæða með samstæðri kynningu og samskiptum út á við.
4. Hafa yfirsýn á einum stað og skapa breiðan vettvang til heildstæðrar stefnumótunar til lengri tíma.
5. Nýta samlegð í rekstri, þekkingu, aðföngum og framkvæmdum til þess að nýta fjármuni með sem hagkvæmustum hætti.

### 3. Meginefni frumvarpsins.

#### 3.1. Almenn um þjóðgarða og önnur náttúruverndarsvæði á Íslandi.

Eins og áður segir eru nú þrjú þjóðgarðar á Íslandi. Núverandi fyrirkomulag og lagaumgjörð um stofnun þessara þriggja þjóðgarða eru ólík og einnig þær reglur sem þar gilda. Þjóðgarðurinn á Þingvöllum er stofnaður með lögum og eru mörk hans skilgreind þar. Um Vatnajökulsþjóðgarð og stjórnfyrirkomulag hans gilda sérstök lög en friðlýsingin sjálf fer engu að síður fram með setningu reglugerðar þar sem mörk þjóðgarðsins og nánari reglur eru settar. Þjóðgarðurinn Snæfellsjökull er stofnaður með reglugerð á grundvelli almennrar heimildar í lögum um náttúruvernd. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að reglur sem gilda um stofnun þjóðgarða og háttsemi í þjóðgörðum verði samræmdar að mestu leyti. Þannig er gert ráð fyrir að þjóðgarðar séu stofnaðir með lögum en mörk þeirra ákvörðuð í reglugerð í samræmi við ákvæði frumvarpsins. Elstur þjóðgarðanna þriggja er þjóðgarðurinn á Þingvöllum en hann var stofnaður í upphafi ársins 1930 með lögum um friðun Þingvalla, nr. 59/1928. Upphaflega náði þjóðgarðurinn einungis til helgistaðarins á Þingvöllum og var 40 km<sup>2</sup> að stærð. Þjóðgarðurinn var stækkaður árið 2004 með setningu laga um þjóðgarðinn á Þingvöllum, nr. 47/2004, og er nú 237 km<sup>2</sup>. Þingvellir eru friðlýstir sem helgistaður þjóðarinnar og hafa gríðarmikið gildi í menningarlegu og sögulegu tilliti. Þar var Alþingi Íslendinga stofnað árið 930 og af þeim sökum hefur Alþingi haft sterk ítök í stjórnun og rekstri þjóðgarðsins frá upphafi. Þingvellir eru einnig náttúruundur á heimsvísu þar sem jarðsagan og vistkerfi Þingvallavatns mynda einstaka heild. Þingvallasvæðið er hluti flekaskila Atlantshafshryggjarins sem liggja um Ísland. Þar má sjá afleiðingar gliðunar jarðskorpunnar í gjám og sprungum svæðisins. Þjóðgarðurinn á Þingvöllum er sjálfstæð ríkisstofnun og fer Þingvallanefnd með stjórn hans, en nefndin er skipuð sjö alþingismönnum sem kjörnir eru á Alþingi í upphafi hvers kjörtímabils. Þingvallanefnd ræður framkvæmdastjóra fyrir þjóðgarðinn sem jafnframt er þjóðgarðsvörður.

Vatnajökulsþjóðgarður var stofnaður árið 2008 á grundvelli laga um Vatnajökulsþjóðgarð. Hann nær yfir allan Vatnajökul og stór svæði í nágrenni hans, þar á meðal þjóðgarðana tvo sem fyrir voru í Skaftafelli og Jökulsárgljúfrum og stofnaðir voru á grundvelli eldri laga um náttúruvernd. Þjóðgarðurinn hefur verið stækkaður nokkrum sinnum frá stofnun, síðast í júlí 2017 þegar Jökulsárlón og nærliggjandi svæði bættust við. Þjóðgarðurinn spannar nú um 14% af flatarmáli Íslands eða 14.141 ferkílómetra og er á meðal stærstu þjóðgarða í Evrópu. Svæðið sem garðurinn nær yfir er einstakt frá náttúruverndarsjónarmiði hvort sem litið er til Íslands eða á heimsvísu og er meginsteifið samspil elds og íss og landmótunaráhrif Vatnajökuls. Með stofnun Vatnajökulsþjóðgarðs var stigið nýtt skref í stjórnfyrirkomulagi þjóðgarða hér á landi. Þjóðgarðurinn er ríkisstofnun en byggist á valddreifðu fyrirkomulagi þar sem sveitarfélög og félagasamtök hafa beina aðild að stjórn og svæðisráðum. Með stjórn stofnunarinnar og umsjón

með rekstri Vatnajökulsþjóðgarðs fer sérstök stjórn skipuð af ráðherra. Í stjórninni sitja sjö fulltrúar, þ.e. formenn allra svæðisráða þjóðgarðsins, einn fulltrúi umhverfisverndarsamtaka og tveir fulltrúar skipaðir af ráðherra án tilnefningar. Útivistarsamtök og ferðamálasamtök eiga áheyrnaráðild að fundum stjórnar. Þá skipar ráðherra jafnframt framkvæmdastjóra fyrir Vatnajökulsþjóðgarð að tillögu stjórnar og annast hann daglegan rekstur þjóðgarðsins í umboði stjórnar. Þjóðgarðurinn skiptist í fjögur rekstrarsvæði sem rekin eru sem sérstakar einingar á ábyrgð þjóðgarðsvarða auk þess sem svæðisráð er skipað fyrir hvert svæði. Í hverju svæðisráði sitja sex fulltrúar tilnefndir af sveitarstjórnnum þeirra sveitarfélaga sem eru á viðkomandi rekstrarsvæði, ferðamálasamtökum á viðkomandi svæði, útivistarsamtökum og umhverfisverndarsamtökum. Svæðisráð eru þjóðgarðsverði til ráðgjafar, hafa yfirumsjón með gerð tillögu að stjórnunar- og verndaráætlun fyrir viðkomandi rekstrarsvæði og samþykka tillögu að rekstraráætlun fyrir svæðið. Góð reynsla er af valddreifðu stjórnfyriðkomulagi Vatnajökulsþjóðgarðs sem þykir hafa stuðlað að aukinni sátt um rekstur hans og stjórnun og tryggt viðtækan stuðning heima í héraði við ákvarðanir sem teknar eru innan þjóðgarðsins.

Þriðji þjóðgarðurinn á Íslandi er þjóðgarðurinn Snæfellsjökull sem stofnaður var í júní árið 2001 á grundvelli náttúruverndarlaga með reglugerð nr. 568/2001. Tilgangurinn með stofnun þjóðgarðsins er að vernda sérstæða náttúru svæðisins og merkilegar sögulegar minjar. Þjóðgarðurinn er um 170 km<sup>2</sup> að stærð. Snæfellsjökull, sem þjóðgarðurinn dregur nafn sitt af, er virk eldkeila 1.446 m há og hefur oft verið kallaður konungur íslenskra fjalla. Toppígurinn er um 200 metra djúpur, fullur af ís og girtur íshömrum. Jarðfræðin í þjóðgarðinum er afar fjölbreytt og jarðmyndanir eru frá nær öllum tímabilum í jarðsögu Íslands. Láglandi þjóðgarðsins er að mestu mosavaxin og gróin hraun sem runnið hafa frá Snæfellsjökli eða eldvörpum á láglandi. Ströndin er margbreytileg þar sem skiptast á grýttir vogar, sandstrendur og snarbrattir sjávarhamrar með iðandi fuglalífi. Umhverfisstofnun fer með stjórn þjóðgarðsins Snæfellsjökuls. Nú er hann eini þjóðgarðurinn sem stofnaður er á grundvelli almennrar heimildar náttúruverndarlaga. Stofnun þjóðgarðsins í Jökulsárgljúfrum og Skaftafellsþjóðgarðs byggði einnig á sömu heimild en þeir runnu inn í Vatnajökulsþjóðgarð við stofnun hans eins og áður segir. Í hverjum þjóðgarði sem stofnaður er samkvæmt lögum um náttúruvernd starfar þjóðgarðsvörður sem er starfsmaður Umhverfisstofnunar. Annast þjóðgarðsvörður daglegan rekstur og umsjón þjóðgarðs í samræmi við stjórnunar- og verndaráætlun, sér um fræðslu og fer með eftirlit. Ráðherra er samkvæmt lögum um náttúruvernd heimilt að stofna þjóðgarðsráð með þátttöku hlutaðeigandi sveitarstjórna, stofnana og eftir atvikum félagsamtaka á sviði náttúruverndar og ferðaþjónustu. Hlutverk þjóðgarðsráðs er einungis ráðgefandi og hefur það ekki formlega aðkomu að stjórnun þjóðgarðsins eins og gildir um Þingvallanefnd og stjórn Vatnajökulsþjóðgarðs. Ráðgjafarnefnd, hliðstæð þjóðgarðsráði, er starfandi fyrir þjóðgarðinn Snæfellsjökul og er hún skipuð fulltrúum Umhverfisstofnunar, ferðamálasamtaka Snæfellsness, Minjastofnunar Íslands og Snæfellsbæjar.

Lög um náttúruvernd, nr. 60/2013 gilda um friðlýsingu landsvæða annarra en þjóðgarðsins á Þingvöllum og Vatnajökulsþjóðgarðs. Lögin tóku gildi 15. nóvember 2015. Í VIII. kafla laga um náttúruvernd er gerð grein fyrir mismunandi flokkum friðlýstra svæða og byggjast þeir á flokkunarkerfi Alþjóðanáttúruverndarsamtakanna (IUCN) fyrir vernduð svæði. Eins og áður segir eru gildandi friðlýsingar hér á landi 111 talsins auk þjóðgarðanna þriggja. Einnig er unnt að friða á grundvelli náttúruverndarlaga vistkerfi, vistgerðir og tegundir, sbr. IX. kafla laganna og í X. kafla er fjallað um sérstaka vernd tiltekkinna vistkerfa, jarðminja o.fl. og falla meðal annars votlendi, sérstæðir birkiskógar, eldhraun og fossar þar undir. Þá er í lögum um náttúruvernd fjallað um útgáfu náttúruminjaskrár sem skiptist í þrjá hluta. Í A-hluta náttúruminjaskrár eru friðlýst svæði sem falla undir VIII. kafla náttúruverndarlaga og friðaðar vistgerðir,

vistkerfi og tegundir, sbr. IX. kafla laganna, auk annarra svæða sem vernduð eru samkvæmt sérlögum. Í B-hluta er framkvæmdaáætlun til næstu fimm ára, þ.e. skrá yfir þær náttúruminjar sem Alþingi hefur ákveðið að setja í forgang um friðlýsingu eða friðun á næstu fimm árum. Í C-hluta er skrá yfir aðrar náttúruminjar sem ástæða þykir til að friðlýsa eða friða. Meðal verkefna Umhverfisstofnunar samkvæmt lögum um náttúruvernd er að annast umsjón og rekstur náttúruverndarsvæða, bera ábyrgð á gerð stjórnunar- og verndaráætlana fyrir friðlýst svæði, annast undirbúning friðlýsinga, meta nauðsynlegar verndarráðstafanir á svæðum sem til greina kemur að setja á framkvæmdaáætlun og annast kynningu á tillögu að endurskoðaðri náttúruminjaskrá og úrvinnslu umsagna vegna hennar.

Sérlög gilda um verndun Mývatns og Laxár í Suður-Þingeyjarsýslu, sbr. lög nr. 97/2004. Hefur Umhverfisstofnun umsjón með náttúruvernd á því landsvæði sem um getur í lögnum og ber ábyrgð á því að gerð sé verndaráætlun fyrir svæðið. Þá gilda einnig sérlög um vernd Breiðafjarðar, sbr. lög nr. 54/1995 og fer umhverfis- og auðlindaráðherra með stjórn mála sem varða vernd Breiðafjarðar samkvæmt lögnum. Breiðafjarðarnefnd er ráðherra til ráðgjafar um allt það er lýtur að framkvæmd laganna. Í nefndinni eiga sæti sjö menn skipaðir af ráðherra samkvæmt tilnefningu sveitarfélaga sem liggja að Breiðafirði auk annarra. Nefndin skal í samráði við sveitarfélögin láta gera verndaráætlun þar sem fram kemur hvernig ná skuli þeim markmiðum sem sett eru um vernd svæðisins. Áætlun þessi skal send ráðherra til staðfestingar. Nefndin hefur ráðgjafar- og umsagnarhlutverk en fer ekki með stjórnun svæðisins og er það raunar ekki í hendi neins eins aðila samkvæmt lögnum.

### 3.2. Um Þjóðgarðastofnun.

Eins og ráða má af umfjöllun hér að framan er umsjón og stjórn náttúruverndarsvæða á Íslandi dreifð og gilda mismunandi reglur um fyrirkomulag og valdheimildir einstakra stofnana. Þá er aðkoma sveitarfélaga, opinberra stofnana, frjálsra félagasamtaka og annarra aðila ólík eftir því um hvaða stofnun ræðir. Með frumvarpinu er ætlunin að setja á fót nýja stofnun og færa til hennar verkefni sem verið hafa á hendi þriggja stofnana, þ.e. verkefni Vatnajökulsþjóðgarðs, þjóðgarðsins á Þingvöllum og þess hluta Umhverfisstofnunar sem fer með málefni náttúruverndar. Vonast er til að slíkt leiði til öflugri og skilvirkari framkvæmdar og að meiri líkur séu á að markmið friðlýsinga og annarrar verndar skili tilætluðum árangri.

Þjóðgarðastofnun er ætlað að hafa heildaryfirsýn og móta heildrænt skipulag og ásýnd fyrir starfsemi þjóðgarða og náttúruverndarsvæða og byggja upp nauðsynlega þekkingu og innviði til þess að geta ræktað það hlutverk í samræmi við markmið á sviði náttúruverndar. Tilgangur starfseminnar verður að varðveita til frambúðar þau ómetanlegu verðmæti sem felast í náttúru þjóðgarða og náttúruverndarsvæða landsins og gera með því almenningi og atvinnulífi kleift að nýta þau til ánægju og gagns á sjálfbæran hátt um ókomna tíð. Markmið með stofnun Þjóðgarðastofnunar og þess stjórnfyrirkomulags sem frumvarpið kveður á um er að varðveita þjóðargensermar í náttúru landsins með víðtækri sátt þeirra sem hagsmunir hafa af starfsemi á þessum svæðum, þar sem áhersla er lögð á jafnvægi verndar og nýtingar sem rúmast getur innan verndarsvæða, svo sem sjálfbærrar beitar, veiða, útivistar og ferðaþjónustu.

Í skipulagi og fyrirkomulagi stjórnunar Þjóðgarðastofnunar er lögð áhersla á valddreifingu og aðkomu viðkomandi sveitarfélaga að rekstri og þróun þessara svæða, líkt og nú gildir í Vatnajökulsþjóðgarði. Gert er ráð fyrir að byggja í grundvallaratriðum á því fyrirkomulagi sem gilt hefur í stjórnun Vatnajökulsþjóðgarðs og komin er góð reynsla á, þar sem ríki og sveitarfélög fara sameiginlega með stjórn stofnunarinnar. Einnig verður sérstaða Þingvalla tryggð. Óhjákvæmilega verður hins vegar einhver breyting á verkefnum stjórnar þjóðgarða, þar sem gert er ráð fyrir að þeir verði hluti af einni stofnun. Engu að síður verður þess gætt með

skýrum lagamma og markvissri aðkomu stjórna og umdæmisráða að stefnumótun og áætlanagerð að völd þeirra og áhrif haldist að mestu óbreytt. Með Þjóðgarðastofnun verður byggð upp fagleg þjónusta á sviði stjórnsýslu, fjármála og rekstrar, ásamt því að byggð verður upp fagleg þekking á undirbúningi og skipulagi framkvæmda og verndaráætlana sem nýtist öllum einingum. Miðlæg starfsemi Þjóðgarðastofnunar hefur jafnframt þann tilgang að samræma og tryggja heildaryfirsýn og fylgja því eftir að unnið sé eftir samþykktri stefnu og fyrirbyggjandi áætlunum.

Í framkvæmd hefur stundum leikið vafi á því hvaða aðilar eigi að tilnefna fulltrúa útivistarsamtaka og ferðamálasamtaka. Í lögum um Vatnajökulsþjóðgarð segir t.d. að í svæðisráðum skuli ferðamálasamtök á viðkomandi svæði tilnefna fulltrúa, en slíkum samtökum er stundum ekki til að dreifa. Tilnefningar umhverfisverndarsamtaka hafa byggst á fyrirkomulagi sem ákveðið er í samstarfssamningi ráðuneytisins og umhverfisverndarsamtaka. Það gæti verið hentugra að setja ramma um tilnefningar ferðamálasamtaka og útivistarsamtaka, annaðhvort með samstarfssamningi eða í starfsreglum ráðuneytis. Þá gæti einnig verið þörf á setningu starfsreglna innan Þjóðgarðastofnunar um hlutverk áheyrnarfulltrúa o.fl. Þetta eru þættir sem snúa fremur að framkvæmd en beinum ákvæðum frumvarpsins. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að fulltrúar ferðamálasamtaka í umdæmisráðum verði tilnefndur sameiginlega af ferðamálasamtökum á viðkomandi svæði og Samtökum ferðaþjónustunnar.

Stjórnsýsluhlutverk stofnunarinnar sem felst í ábyrgð á framgangi og framfylgd fyrirbyggjandi heildarstefnu starfseminnar, þ.m.t. gildandi laga og reglugerða, er kjarninn í miðlægri starfsemi stofnunarinnar undir yfirumsjón og endanlega á ábyrgð forstjóra hennar. Þannig væri það hlutverk miðlægrar stjórnsýslu að tryggja eftirlit með framfylgd stefnu, áætlana, laga og reglugerða, stuðla að samlegð og samræmi í starfseminni og hafa heildaryfirsýn yfir alla þætti er lúta að meginárangursþáttum stofnunarinnar.

Auk þess er eðlilegt að gera ráð fyrir að starfsemi sem nýtist þvert á staðbundna starfsemi sé vistuð miðlægt. Í raun eru sú starfsemi fyrst og fremst þjónusta við þjóðgarðana og aðrar staðbundnar rekstrareiningar þar sem ekki er hagkvæmt að byggja hana upp á hverjum stað. Auk fjármála, reksturs og mannaudsmála má skipta stoðþjónustu í tvo flokka í samræmi við stefnu og áherslur: Aðstoð við verkefni er lúta að innviðum og aðgengi að svæðum annars vegar og hins vegar fagleg þjónusta við gerð verndaráætlana. Rétt er að hafa í huga að ekki er nauðsynlegt að öll stoðþjónusta sé vistuð á einum stað þar sem hún getur verið staðsett innan staðbundinna rekstrareininga eftir því sem hentar.

#### **4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.**

Löggjöf um friðlýsingu þjóðgarða getur haft áhrif á heimildir landeigenda og annarra réttihafa lands til nýtingar og framkvæmda á landi sínu. Almennt er þó gert ráð fyrir að þjóðgarðar séu að meginstefnu til stofnaðir á landi í ríkiseign. Stofnun þjóðgarðs getur þannig falið í sér takmarkanir á eignarheimildum sem njóta verndar 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar. Í frumvarpinu er vísað til ákvæða nýrra náttúruverndarlaga um bætur vegna friðlýsingar lands sem þjóðgarðs. Þá er rétt að geta þess að frumvarpið hefur að geyma heimild ráðherra til að beita eignarnámi til að framkvæma friðlýsingu og er hún samhljóða heimild gildandi náttúruverndarlaga.

Ísland hefur gengist undir ýmsar alþjóðlegar skuldbindingar á sviði náttúruverndar og er tillögunni ætlað að styrkja þá framkvæmd hvað varðar þjóðgarða og önnur náttúruverndarsvæði. Helstu samningar sem þýðingu hafa eru Samningur Sameinuðu þjóðanna um líffræðilega fjölbreytni, Ramsarsamningurinn um votlendi sem hafa alþjóðlegt gildi og Bernarsamningurinn um verndun villtra plantna og dýra og lífsvæða í Evrópu. Þá má einnig nefna

CITES-samninginn um alþjóðaverslun með tegundir villtra dýra og plantna sem eru í útrýmingarhættu, tilskipanir Evrópusambandsins sem teknar hafa verið upp í EES-samninginn og verið innleiddar í íslenskan rétt og að lokum Árósasamninginn um aðgang að upplýsingum, þátttöku almennings í ákvörðunartöku og aðgang að réttlátri málsmeðferð í umhverfismálum.

## 5. Samráð.

Eins og fram kemur í 1. kafla almennra athugasemda er frumvarp þetta að mestu samið af starfshópi sem skipaður var fulltrúum þeirra stofnana sem í dag sinna þeim verkefnum sem gert er ráð fyrir að flytjist til Þjóðgarðastofnunar, þ.e. Vatnajökulsþjóðgarðs, þjóðgarðsins á Þingvöllum og Umhverfisstofnunar. Samhliða gerð frumvarpsins voru haldnir tveir fundir með hagsmunaaðilum þar sem meginefni frumvarps var kynnt og leitað eftir sjónarmiðum viðkomandi aðila. Hinn 19. desember 2017 var haldinn fjölmennur samráðsfundur með fulltrúum náttúruverndarsamtaka, útivistarsamtaka og ferðamálasamtaka og hinn 5. janúar 2018 með fulltrúum frá Landvarðafélaginu. Tekið var mið af sjónarmiðum hagsmunaaðila við vinnslu frumvarpsins. Við vinnslu frumvarpsins innan ráðuneytisins voru gerðar nokkrar breytingar frá tillögu starfshópsins. Má þar helst nefna að bætt var við ákvæðum um umdæmisráð meðal annars í því skyni að auka aðkomu og áhrif sveitarfélaga, umhverfisverndarsamtaka og hagsmunaaðila á ákvarðanatöku innan friðlýstra svæða, annarra en þjóðgarða. Þá voru gerðar breytingar á ákvæðum um fyrirkomulag stjórnar þjóðgarðsins á Þingvöllum. Lagt er til að þar verði skipuð stjórn eins og í hinum þjóðgördunum tveimur. Þingvallanefnd verði einnig skipuð eins og verið hefur en með breyttu hlutverki sem snýr fyrst og fremst að sérstöðu Þingvalla sem forns þingstaðar. Tillögur um breytingar á fyrirkomulagi stjórnar þjóðgarðsins á Þingvöllum voru kynntar Þingvallanefnd.

Drög að frumvarpi til laga um Þjóðgarðastofnun voru auglýst til kynningar í Samráðsgátt Stjórnarráðsins 27. júlí 2018. Frestur til að skila inn umsögnum var til 5. september 2018. Á kynningartímabilinu voru kynningarfundir haldnir á sjö stöðum á landinu þar sem boðaðir voru fulltrúar sveitarfélaga, náttúruverndarsamtaka, útivistarsamtaka og ferðamálasamtaka. Fundirnir voru sjö talsins, í Búðardal, á Hólmavík, Akureyri, Egilsstöðum, Höfn í Hornafirði, Hvolsvelli og í Hafnarfirði. Jafnframt var fundað sérstaklega með Breiðafjarðarnefnd þar sem nefndinni voru kynnt frumvarpsdrögin. Þá var sérstakur kynningarfundur haldinn með skipulagsmálanefnd Sambands íslenskra sveitarfélaga en í frumvarpinu er gert ráð fyrir aukinni aðkomu sveitarfélaga að stjórnun náttúruverndarsvæða, hvort sem um ræðir þjóðgarða eða önnur friðlýst svæði.

Alls bárust 48 umsagnir um frumvarpið. Hér verður farið yfir helstu athugasemdir og viðbrögð við þeim. Auk þeirra breytinga sem farið er yfir hafa verið gerðar orðalagsbreytingar á frumvarpinu og breytingar sem eru lagatæknilegs eðlis.

Samband íslenskra sveitarfélaga og sveitarfélög gerðu athugasemdir við að í frumvarpsdrögunum væri eingöngu gert ráð fyrir að samráð þyrfti að hafa við sveitarfélög áður en landsvæði er friðlýst sem þjóðgarður og að stjórnunar- og verndaráætlanir séu bindandi fyrir skipulagsáætlanir viðkomandi sveitarfélaga. Þá voru gerðar athugasemdir við það ákvæði frumvarpsins sem fjallar um eignarnám og á það bent að með því gæti stofnunin krafist eignarnáms á t.d. beitarrétti sveitarfélaga innan þjóðlendna. Var bent á að með slíku fyrirkomulagi væri vegið að skipulagsvaldi sveitarfélaga. Í lögum um Vatnajökulsþjóðgarð er kveðið á um að leita skuli samþykkis viðkomandi sveitarstjórnar fyrir friðlýsingu landsvæðis í viðkomandi sveitarfélagi. Í ljósi athugasemda sveitarfélaga hefur ákvæðinu nú verið breytt og því þarf að leita samþykkis sveitarfélags áður en landsvæði innan þess er friðlýst sem þjóðgarður. Hvað varðar stjórnunar- og verndaráætlanir og bindandi áhrif þeirra bendir ráðuneytið á að eingöngu



er um að ræða bindandi áhrif slíkra áætlana fyrir þjóðgarða og er það óbreytt frá því sem er kveðið á um í lögum um Vatnajökulsþjóðgarð. Það skýrist meðal annars af því að sveitarfélög hafa meirihluta í stjórn þjóðgarðs sem gerir einmitt tillögu til ráðherra um slíka áætlun. Þá er ráðherra óheimilt að breyta tillögum stjórnar þjóðgarðs um stjórnunar- og verndaráætlun nema hún gangi gegn lögum eða reglugerðum sem settar eru á grundvelli þeirra. Tillögur stjórnar þjóðgarðs eru því bindandi fyrir ráðherra og er gert ráð fyrir sama fyrirkomulag í þessu frumvarpi. Hvað varðar ákvæði frumvarpsins sem fjallar um eignarnám voru gerðar á því breytingar þannig að ljóst væri að heimildir til eignarnáms tækju eingöngu til fasteigna, mannvirkja og nytjaréttinda á eignarlandi. Þá var bætt við skýringum í athugasemdum við ákvæðið að kaup og eignarnám væru háð skilyrðum 8. gr. jarðalaga og að heimildin fæli ekki í sér sjálfstæða heimild til að aðskilja hlunnindi frá jörð.

Á meðan frumvarpsdrögin voru í almennri kynningu hafði ráðuneytið samráð við Kjara- og mannauðssýslu ríkisins. Var á það bent að óheppilegt væri að binda stjórn og skipulag stofnana í lög eins og gert væri ráð fyrir í frumvarpinu og jafnframt bent á heimild forstöðumanna um framsal valds sem er að finna í lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996. Jafnframt að nauðsynlegt væri að skýra betur hlutverk forstjóra, stjórnar þjóðgarða og þjóðgarðsvarða ef ákveðið yrði að lögfesta stjórnfyrirkomulagið. Þá var tekið fram að skoða þyrfti orðalag í ákvæðum um hlutverk forstjóra, stjórnar og þjóðgarðsvarða þar sem fjallað er um daglegan rekstur þar sem hann er alla jafna á forræði forstjóra en ekki stjórnar. Ráðuneytið vill taka fram það mat að ef halda á í það valddreifða stjórnfyrirkomulag sem þegar er lögfest í lögum um Vatnajökulsþjóðgarð er nauðsynlegt að lögfesta það í fyrirleggjandi frumvarpi. Þá er tekið undir þær athugasemdir að rétt sé að skýra nánar hlutverk hvers aðila í stjórnkerfinu en þær athugasemdir bárust einnig frá öðrum umsagnaraðilum. Í ljósi þessa hafa orðalagsbreytingar verið gerðar þannig að ljóst sé að daglegur rekstur og stjórn stofnunarinnar sé á ábyrgð og forræði forstjóra en hlutverk stjórnar og umdæmisráða er stefnumótandi fyrir þjóðgarða og friðlýst svæði. Þá er skýrt kveðið á um ábyrgð forstjóra á fjárreiðum stofnunarinnar og reikningshaldi og að rekstrarútgjöld og rekstrarafkoma séu í samræmi við fjárveitingar. Til að halda áfram í það valddreifða fyrirkomulag sem nú þegar er til staðar er gert ráð fyrir að þó svo að forstjóri beri ábyrgð á gerð ársáætlunar fyrir stofnunina í heild og fyrir þjóðgarða þá hafi stjórn þjóðgarðs það hlutverk að gera tillögu að ársáætlun fyrir viðkomandi þjóðgarð. Í ákvæði frumvarpsins sem fjallar um forstjóra er kveðið á um að hann beri ábyrgð á yfirstjórn starfsmannamála. Þar falla undir bæði ráðningar og uppsagnir. Til að skýra betur ábyrgðarsvið þjóðgarðsvarða gagnvart forstjóra hafa þær breytingar verið gerðar á ákvæði um hlutverk þjóðgarðsvarða að þeir fara ekki með starfsmannamál viðkomandi þjóðgarðs eða rekstrarsvæðis. Ábyrgðin á því verkefni er ávallt hjá forstjóra en í athugasemdum við ákvæðið hefur verið bætt við tilvísun á heimildir forstjóra til að framvísa valdi samkvæmt lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins auk þeirrar skýringar að þegar um er að ræða ráðningu þjóðgarðsvarðar sé eðlilegt og nauðsynlegt að bera slíka ráðningu undir formann stjórnar viðkomandi þjóðgarðs þar sem þjóðgarðsverðir starfa náið með stjórnun þjóðgarða.

Í mörgum umsögnum voru athugasemdir gerðar við fyrirhugað stjórnkerfi og stjórnfyrirkomulag hinnar nýju stofnunar. Var á það bent að kerfið væri flókið og yrði þungt í framkvæmd. Í frumvarpsdrögunum var gert ráð fyrir að öllu landinu yrði skipt í svokölluð umdæmi, yfir Vatnajökulsþjóðgarði yrði áfram stjórn og fjögur svæðisráð, stjórn yrði skipuð yfir þjóðgarðinum Snæfellsjökli og þjóðgarðinum á Þingvöllum auk þess sem Þingvallanefnd yrði áfram starfandi en þó með breyttu hlutverki. Þá er gert ráð fyrir forstjóra yfir stofnuninni auk

fjögurra þjóðgarðsvarða í Vatnajökulsþjóðgarði, einum í þjóðgarðinum Snæfellsjökli og einum í þjóðgarðinum á Þingvöllum. Þá var í frumvarpsdrögunum gert ráð fyrir heimild til að skipa stjórn yfir náttúruverndarsvæði sé þörf á því. Ráðuneytið telur mikilvægt að halda í það valddreifða stjórnfyrirkomulag sem Vatnajökulsþjóðgarður byggist á. Í ljósi þessa eru lagðar til með frumvarpinu breytingar með það að markmiði að einfalda eins og hægt er stjórnfyrirkomulag stofnunarinnar en halda áfram í valddreifinguna sem er nú þegar að finna í Vatnajökulsþjóðgarði. Í frumvarpinu er áfram gert ráð fyrir að landinu verði skipt í umdæmi. Sú breyting hefur verið gerð að fjöldi þeirra sem sitja í hverju umdæmisráði hefur verið festur. Formaður hvers umdæmisráðs er fulltrúi Þjóðgarðastofnunar, sveitarfélög í viðkomandi umdæmi tilnefna sameiginlega fimm fulltrúa, einn fulltrúi er tilnefndur af útivistarsamtökum, einn fulltrúi er tilnefndur af umhverfisverndarsamtökum, einn fulltrúi er tilnefndur af Bændasamtökum Íslands og einn fulltrúi er tilnefndur sameiginlega af ferðamálasamtökum á viðkomandi svæði og Samtökum ferðaþjónustunnar. Þar sem fulltrúar sveitarfélaga eru tilnefndir sameiginlega af viðkomandi sveitarfélögum er í frumvarpinu gert ráð fyrir að við umfjöllum um einstök friðlýst svæði skuli tryggt að viðkomandi sveitarfélag eða sveitarfélög sem friðlýsta svæðið fellur innan komi að umræðum eigi sveitarfélagið ekki fastan fulltrúa í umdæmisráði. Í þeim tilvikum bætast viðkomandi fulltrúar við fjölda sveitarfélaga í umdæmisráði og hafa fullan atkvæðisrétt. Þá hafa umdæmisráð og svæðisráð Vatnajökulsþjóðgarðs verið sameinuð en hlutverk umdæmisráða er að miklu leyti sambærilegt við hlutverk svæðisráða í Vatnajökulsþjóðgarði. Hvað varðar það hlutverk svæðisráða að gera tillögu til stjórnar Vatnajökulsþjóðgarðs að stjórnunar- og verndaráætlun fyrir viðkomandi rekstrarsvæði þjóðgarðsins verður slíkt verkefni hluti af verkefnum umdæmisráðs. Þá er tryggt að í stjórn Vatnajökulsþjóðgarðs eigi áfram eingöngu sæti fulltrúar þeirra sveitarfélaga sem tilheyra viðkomandi rekstrarsvæðum þjóðgarðsins, en sökum stærðar hans er óhjákvæmilegt að honum verði áfram skipt í fjögur rekstrarsvæði.

Í umsögn Minjastofnunar voru athugasemdir gerðar við skörun frumvarpsins við lög um menningarminjar, nr. 80/2012. Í ljósi þeirra athugasemda hefur ákvæði um menningarminjar verið bætt inn í III. kafla frumvarpsins þar sem skýrt er kveðið á um að um menningarminjar fari samkvæmt ákvæðum laga um menningarminjar. Sambærilegu ákvæði hefur einnig verið bætt við breytingar á lögum um náttúruvernd til að tryggja aðkomu Minjastofnunar þegar um er að ræða önnur friðlýst svæði en þjóðgarða. Þá er kveðið á um að við umfjöllun um menningarminjar innan þjóðgarðs eigi ávallt að leita til Minjastofnunar en sú stofnun fer með eftirlit með framkvæmd laga um menningarminjar. Ekki er ætlunin að frumvarp þetta breyti ákvæðum laga um menningarminjar eða færi verkefni frá þeirri stofnun en ráðuneytið bendir á að samkvæmt gildandi lögum um náttúruvernd skal líta til mikilvægis svæðis í menningarlegu eða sögulegu tilliti þegar landsvæði er friðlýst sem þjóðgarður. Þá var markmið með stofnun Vatnajökulsþjóðgarðarðs meðal annars að vernda náttúru svæðisins, svo sem landslag, lífríki, jarðmyndanir og menningarminjar auk þess að gefa almenningi kost á að kynnast og njóta náttúru og sögu svæðisins. Í frumvarpinu er að auki víðað til menningarminja, svo sem í ákvæðum laganna um stjórnunar- og verndaráætlun, ákvæði um bann við spjöllum og raski og ákvæði um dvöl, umgengni og umferð í þjóðgarðinum.

Í þónokkrum umsögnum voru gerðar athugasemdir við ákvæði frumvarpsins er fjallar um akstur vélknúinna ökutækja þar sem vísað er til leyfðra veturaksturssvæða. Í frumvarpsdrögunum var um að ræða að mestu óbreytt ákvæði frá því sem er í lögum um Vatnajökulsþjóðgarð. Í ljósi þeirra athugasemda sem gerðar voru og með hliðsjón af því að slík svæði hafa aldrei verið afmörkuð hafa verið lagðar til breytingar á ákvæðinu þannig að hugtakið *leyfð*

*vetraraksturssvæði* er tekið út. Í staðinn er vísað til þess að heimilt sé að aka vélknúnum ökutækjum á jöklum og snævi þakinni jörð utan vega svo fremi sem jörð sé snævi þakin og frosin eða snjóþekjan traust og augljóst að ekki sé hættá á náttúruspjöllum. Er ákvæðið því orðið sambærilegt við ákvæði laga um náttúruvernd sem fjallar um akstur utan vega. Áfram verður þó heimilt að banna akstur vélknúinna ökutækja á einstökum svæðum allt árið um kring eða á tilteknum tímum ársins.

Að lokum hafa breytingar verið gerðar á ákvæðum frumvarpsdraganna sem fjalla um þvingunarúrræði og viðurlög en í umsögn Umhverfisstofnunar var réttilega bent á að á grundvelli XV. kafla laga um náttúruvernd er unnt að beita þvingunarúrræðum á friðlýstum svæðum en frumvarpsdrögin vísuðu eingöngu til heimildar til dagsekta. Að mati stofnunarinnar væri eðlilegt að sambærileg þvingunarúrræði sé að finna í lögum Þjóðgarðastofnun þar sem ekki sé unnt að beita þvingunarúrræðum náttúruverndarlaga vegna ákvæða annarra laga. Þá sé refsíákvæði laga um náttúruvernd mun ítarlegra en refsíákvæði frumvarpsins og benti stofnunin á nauðsyn þess að refsíákvæði séu skýr og að tiltaka ætti þau brot sem háð eru refsingu. Í ljósi þessa hefur frumvarpinu verið breytt þannig að þvingunarúrræði og viðurlög eru nú sambærileg við þau sem er þegar að finna í lögum um náttúruvernd. Þá er refsíabyrgðin skýrari þannig að skýrt sé hvaða brot geta varðað refsingu. Ráðuneytið bendir á að í fyrirbyggjandi frumvarpi er að finna öll efnisákvæði um þjóðgarða en efnisákvæði um önnur friðlýst svæði er að finna í lögum um náttúruvernd. Verði frumvarpið að lögum getur Þjóðgarðastofnun gripið til sambærilegra þvingunarúrræða, hvort sem um er að ræða brot á ákvæðum laga um náttúruvernd innan svæða sem friðlýst eru á grundvelli þeirra eða brot á lögum um þjóðgarða innan svæða sem friðlýst eru sem þjóðgarður.

## 6. Mat á áhrifum.

Með frumvarpinu eru verkefni Vatnajökulsþjóðgarðs, þjóðgarðsins á Þingvöllum og þeim hluta Umhverfisstofnunar sem fer með verkefni á sviði náttúruverndar sameinuð í nýja stofnun, Þjóðgarðastofnun. Markmið sameiningarinnar er að efla framkvæmd og skilvirkni náttúruverndar og tryggja betur að markmið friðlýsinga og annarrar verndar skili tilætluðum árangri. Með nýrri stofnun fer undir einn hatt umsjón með friðlýstum svæðum og þjóðgördum hér á landi. Tveir af þremur þjóðgördunum hafa til þessa verið reknir sem sjálfstæðar ríkisstofnanir, þ.e. Vatnajökulsþjóðgarður og þjóðgarðurinn á Þingvöllum, en Umhverfisstofnun hefur haft umsjón með rekstri þjóðgarðsins Snæfellsjökuls auk umsjónar með svæðum sem friðlýst hafa verið á grundvelli laga um náttúruvernd auk verndarsvæðisins við Mývatn og Laxá í Suður-Þingeyjarsýslu sem verndað er samkvæmt sérlögum. Önnur náttúruverndarverkefni Umhverfisstofnunar sem flytjast til nýrrar stofnunar eru undirbúningur friðlýsinga, gerð verndaráætlana fyrir friðlýst svæði, leyfisveitingar og eftirlit með framkvæmd laga um náttúruvernd, að frátöldum XI. kafla sem fjallar um innflutning og dreifingu lifandi framandi lífvera.

|                       | Fjár-<br>veiting | Aðrar<br>tekjur | Tekjur<br>samtals | Rekstrar-<br>gjöld | Fjármuna-<br>tekjur og<br>fjármagns-<br>gjöld | Rekstrar-<br>afkoma |
|-----------------------|------------------|-----------------|-------------------|--------------------|---|---------------------|
| Umhverfisstofnun      | 1.310            | 284             | 1.594             | -1.545             | 1   | 50                  |
| Vatnajökulsþjóðgarður | 419              | 364             | 784               | -977               | -6  | -200                |
| Þingvallapjóðgarður   | 93               | 658             | 751               | -777               | 7   | -18                 |

Í töflu hér að framan gefur að líta yfirlit um rekstur þessara þriggja stofnana á árinu 2017 í milljónum króna en aðeins hluti af rekstri Umhverfisstofnunar fer undir nýja stofnun. Ef miðað er við þann stöðugildafjölda sem gera má ráð fyrir að flytjist frá Umhverfisstofnun má gróflega áætla að á bilinu fimmtungur til fjórðungur af starfsemi stofnunarinnar flytjist til nýrrar stofnunar. Hjá Umhverfisstofnun og Vatnajökulsþjóðgarði fjölgar starfsmönnum umtalsvert yfir sumarmánuðina vegna tímabundinnar landvörslu en svo er ekki hjá Þjóðgarðinum á Þingvöllum.

Hjá Þjóðgarðinum á Þingvöllum voru í árslok 2018 33 starfsmenn og allir í fullu starfi. Þrjú starfsmenn eru staðsettir í Reykjavík og 30 starfsmenn á Þingvöllum.

Hjá Vatnajökulsþjóðgarði voru í árslok 2018 19 starfsmenn í föstu starfi í 18,5 stöðugildum. Til viðbótar eru að auki starfsmenn með tímabundna ráðningarsamninga sem vinna allt árið. Samtals er um 26 heilsársstörf að ræða. Ársverk hjá stofnuninni eru áætluð 50 á árinu 2018 og er þá meðtalin sumarlandvarsla. Starfsstöðvar eru í Garðabæ, Kirkjubæjarklaustri, Höfn í Hornafirði, Skaftafelli, Skriðuklaustri, Ásbyrgi og Mývatnssveit.

Hjá Umhverfisstofnun voru í árslok 2018 104 starfsmenn í 97 stöðugildum og starfsstöðvar eru á Akureyri, Egilsstöðum, Hellu, Ísafirði, Mývatnssveit, Patreksfirði, Reykjavík, Hellisand og Vestmannaeyjum. Gera má ráð fyrir að um 18 stöðugildi flytjist til nýrrar stofnunar auk hlutdeildar í stoðþjónustu. Þá mun sumarlandvarsla einnig flytjast yfir til Þjóðgarðastofnunar.

Til viðbótar við það fjármagn í fjárlögum 2019 sem nú tilheyrir þeirri starfsemi sem sameinast hjá nýrri stofnun er í fylgiriti með fjárlögum 2019 gert ráð fyrir umtalsverðri aukningu til landvörslu hjá Umhverfisstofnun og Vatnajökulsþjóðgarði á milli árunna 2019 og 2020 eða sem nemur 300 millj. kr. Ekki er gert ráð fyrir fjárhagslegri hagræðingu fyrir ríkissjóð með sameiningunni enda ekki sérstakt markmið með henni. Í kjölfar gríðarlegrar fjölgunar ferðamanna á liðnum árum hefur umfang verkefna hjá viðkomandi stofnunum aukist og krafa um þjónustu og innviðaupbyggingu margfaldast, meðal annars til að vernda náttúruna og tryggja sjálfbæra nýtingu náttúruauðlinda. Fjárveitingar og sértekjur hafa almennt ekki náð að fylgja þörf fyrir aukið umfang í starfseminni og efla þarf þekkingu og starfsemi á sviði lögfræði, framkvæmda, mannauðs- og gæðamála, fræðslu- og upplýsingamála og skjalavörslu.

Sú hagræðing sem verður með sameiningunni í yfirstjórnunarkostnaði og kostnaði við aðra stoðþjónustu vegur að hluta á móti fjárvöntun. Þá eru aðrir hagræðingarmöguleikar ótaldir til að mæta fjárvöntun en þar má nefna bættu nýtingu húsnæðis, bættu nýtingu annarra rekstrarfjármuna, svo sem bifreiða, stærðarhagkvæmni vegna kostnaðar tengdum upplýsingatæknimálum og öðrum rekstrarþáttum, úthýsingu starfsemi, svo sem veitingasölu, og samþættingu verkefna. Einnig má nefna möguleika til aukinnar sértekjuöflunar vegna veittrar þjónustu.

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að tekjur af veittri þjónustu geti runnið til kostnaðar vegna uppbyggingar sem er nauðsynleg til að hægt sé að veita umrædda þjónustu, en slík heimild hefur ekki verið fyrir hendi. Með landsáætlun um uppbyggingu innviða til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum er á næstu árum gert ráð fyrir auknu framkvæmdafé í Þjóðgördum og á friðlýstum svæðum frá því sem verið hefur á síðustu árum.

Gert er ráð fyrir að kostnaður vegna stjórna og ráða geti aukist frá því sem nú er. Stjórnnum fjölgar um tvær og heimilt verður að skipa stjórnir yfir friðlýst náttúruverndarsvæði sé talin þörf á því. Þá verða til umdæmisráð þar sem landinu er skipt í umdæmi samkvæmt ákvörðun ráðherra en fjöldi þeirra liggur ekki fyrir. Á móti kemur að fjögur svæðisráð Vatnajökulsþjóðgarðs verða ekki lengur starfandi auk þess sem stjórn fyrir Þjóðgarðinn Snæfellsjökul

kemur í stað núverandi ráðgjafarnefndar fyrir Þjóðgarðinn. Þá er gert ráð fyrir að nefndarmönnum í Þingvallanefnd verði fækkað um tvo. Skýrar er kveðið á um í frumvarpinu um hlutverk stjórna en í núverandi löggjöf um Vatnajökulsþjóðgarð og Þjóðgarðinn á Þingvöllum. Hlutverk stjórna mun einkum snúa að stefnumótun og öðrum stefnumarkandi málum. Umsjón með daglegum rekstri er ætlað að vera á ábyrgð forstjóra enda mikilvægt að ekki sé of mikil skörun á verk- og ábyrgðarsviði forstjóra og stjórna.

Samkvæmt ákvæði til bráðabirgða verður heimilt að skipa forstjóra fyrir gildistöku laganna, verði frumvarpið að lögum, til að vinna að undirbúningi að stofnun Þjóðgarðastofnunar. Stofnkostnaður við sameiningu Vatnajökulsþjóðgarðs, Þjóðgarðsins á Þingvöllum og hluta af Umhverfisstofnun er metin á bilinu 15-20 millj. kr. sem falli til á tveimur árum. Þar er um að ræða launakostnað nýs forstjóra sem gert er ráð fyrir að verði skipaður fyrir gildistöku laganna ásamt starfstengdum kostnaði auk kaupa á sérfræðiþjónustu í tengslum við undirbúning. Þessi kostnaður rúmast innan fjárheimilda málaflokks 17.5 Stjórnsýsla umhverfismála.

*Um einstakar greinar frumvarpsins.*

Um I. kafla.

Í I. kafla frumvarpsins eru almenn ákvæði um gildissvið þess og orðskýringar. Verði frumvarpið að lögum verður sett á fót ný ríkisstofnun, Þjóðgarðastofnun, sem ætlað er að annast stjórnun og rekstur þeirra þriggja þjóðgarða sem hafa verið stofnaðir hér á landi, auk annarra náttúruverndarsvæða sem stofnuð eru á grundvelli laga um náttúruvernd eða njóta verndar samkvæmt sérlögum. Vatnajökulsþjóðgarður og Þjóðgarðurinn á Þingvöllum, sem í dag eru sjálfstæðar ríkisstofnanir, renna inn í hina nýju stofnun en auk þess færast þangað verkefni sem verið hafa hjá Umhverfisstofnun, þ.e. umsjón og rekstur annarra náttúruverndarsvæða, undirbúningur friðlýsinga og stjórnsýsla tengd náttúruminjasrá þ.m.t. svæði sem njóta sérstakrar verndar og friðunar auk ýmissa almennra verkefna á sviði náttúruverndar. Þessi tilfærsla hefur engin áhrif á friðlýsingu þeirra svæða sem þegar njóta verndar heldur snýr einungis að stofnanaumgjörð þeirra.

Um 1. gr.

Í 1. gr. er ákvæði um gildissvið frumvarpsins.

Gildissviðið er í aðalatriðum tvíþætt. Í fyrsta lagi um starfrækslu og stjórnun Þjóðgarðastofnunar sem annast stjórnun og rekstur þjóðgarða samkvæmt lögnum og önnur verkefni sem stofnuninni eru falin samkvæmt lögum um náttúruvernd, lögum um verndun Mývatns og Laxár í Suður-Þingeyjarsýslu, lögum um vernd Breiðafjarðar og eftir atvikum öðrum lögum. Í öðru lagi um verndun náttúruverndar, sögu og menningar innan þjóðgarða, undirbúningur friðlýsingar og friðlýsingu þjóðgarðs, um stjórnun, valdheimildir og rekstur þjóðgarðanna þriggja, þ.e. þjóðgarðsins á Þingvöllum, Vatnajökulsþjóðgarðs og þjóðgarðsins Snæfellsjökuls. Hliðstæð ákvæði um friðlýsingu og friðun annarra svæða eru í lögum um náttúruvernd. Ástæða aðgreiningarinnar er að í dag falla þjóðgarðarnir þrjú undir þrenns konar löggjöf, þ.e. lög um þjóðgarðinn á Þingvöllum, lög um Vatnajökulsþjóðgarð og lög um náttúruvernd. Einfeldara þykir, ekki síst vegna umfangsmikilla sérákvæða um stjórnun og rekstur þjóðgarða, að hafa ein sérlög um þjóðgarðana þrjá en láta ákvæði náttúruverndarlaga halda sér að mestu leyti hvað varðar önnur náttúruverndarsvæði.

## Um 2. gr.

Í ákvæðinu eru skilgreind hugtökin náttúruminjar og náttúruverndarsvæði og eru skilgreiningarnar samhljóða skilgreiningu náttúruverndarlaga á sömu hugtökum. Þykir rétt að skilgreina hugtökin einnig hér, enda koma þau víða við í ákvæðum frumvarpsins.

## Um II. kafla.

Í kaflanum er fjallað um hvernig staðið skuli að friðlýsingu landsvæðis sem þjóðgarðs. Á Íslandi eru starfandi þrír þjóðgarðar: Þjóðgarðurinn á Þingvöllum, þjóðgarðurinn Snæfellsjökull og Vatnajökulsþjóðgarður en inn í hann runnu tveir eldri þjóðgarðar, þ.e. í Skaftafelli og Jökulsárgljúfrum, auk nokkurra annarra friðlýstra svæða. Gert er ráð fyrir að núverandi friðlýsingar allra þjóðgarðanna haldi gildi sínu þó sett verði ein heildarlög fyrir Þjóðgarðastofnun og þar með stjórnfyrirkomulag þjóðgarðanna. Í bráðabirgðaákvæði frumvarpsins er gert ráð fyrir að reglugerðirnar þrjár sem settar hafa verið um þjóðgarðana haldi gildi sínu þar til nýjar hafa verið settar. Þannig hefði lagabreytingin engin áhrif á friðlýsinguna sem slíka eða mörk þjóðgarðanna. Lagt er til í frumvarpinu að heiti allra þjóðgarðanna komi fram. Jafnframt er lagt til, vegna sérstöðu þjóðgarðsins á Þingvöllum, að núverandi mörk hans verði skilgreind í frumvarpinu en heimilt verði að stækka þjóðgarðinn með reglugerð. Þannig verður unnt að stækka alla þjóðgarðana þrjá með reglugerðarbreytingu en stofnun nýs þjóðgarðs frá grunni myndi kalla á lagabreytingu. Ástæða þess er meðal annars að gert er ráð fyrir að halda í sérstöðu hvers þjóðgarðs, t.d. varðandi skipan í stjórn. Við stofnun nýs þjóðgarðs þyrfti ávallt að taka afstöðu til þess hvernig stjórn hans yrði skipuð, t.d. út frá fjölda sveitarfélaga sem þjóðgarðurinn næði til.

## Um 3. gr.

Í 3. gr. frumvarpsins koma fram helstu forsendur fyrir því að unnt sé að lýsa landsvæði þjóðgarð. Ákvæðið er að mestu samhljóða 47. gr. laga nr. 60/2013, um náttúruvernd, og byggist á friðlýsingaflokk II, þjóðgarður (e. national park) hjá Alþjóða náttúruverndarsamtökunum (IUCN). Í 3. mgr. er áskilið að leita skuli samþykkis viðkomandi sveitarstjórnar áður en landsvæði í sveitarfélaginu er friðlýst sem þjóðgarður. Samkvæmt ákvæðinu er samþykki sveitarfélags fyrir friðlýsingu landsvæðis sem þjóðgarðs áskilið hvort sem um er að ræða nýjan þjóðgarð eða stækkun þjóðgarðs.

## Um 4. gr.

Í 4. gr. frumvarpsins kemur fram hver séu markmið með stofnun þjóðgarðs og er ákvæðið að mestu samhljóða 2. gr. laga um Vatnajökulsþjóðgarð, nr. 60/2007. Þó er bætt við áherslu á það markmið að efla samfélag og að þjóðgarði sé ekki einungis ætlað að vera nærsamfélaginu til hagsbóta heldur landinu öllu. Einnig er bætt við því markmiði að auðvelda almenningi aðgengi að þjóðgarðinum eftir því sem unnt er án þess að náttúra hans spillist. Þá er að lokum bætt við, ekki síst vegna sérstöðu þjóðgarðsins á Þingvöllum, að markmið með stofnun þjóðgarðs og friðlýsingu landsvæðis sem þjóðgarðs sé einnig að varðveita sögu viðkomandi svæðis.

## Um 5. gr.

Í ákvæðinu er kveðið á um að Þingvellir við Öxará og grenndin þar skuli vera friðlýstur helgistaður allra Íslendinga sem þjóðgarður. Ákvæði 1. másl. 1. mgr. er samhljóða 1. mgr. 1. gr. laga um þjóðgarðinn á Þingvöllum, nr. 47/2004. Vegna sérstöðu þjóðgarðsins sem helgi- staðar þjóðarinnar og elsta þjóðgarðs landsins er lagt til að mörk hans, eins og þau eru nú

skilgreind í 2. mgr. 1. gr. laga um þjóðgarðinn á Þingvöllum, verði áfram í lögum. Sú breyting er lögð til varðandi þann þjóðgarð að unnt verði að stækka hann með reglugerð, sbr. 41. gr. Í 3. og 4. másl. segir að hið friðlýsta land skuli vera ævinleg eign íslensku þjóðarinnar. Það megi aldrei selja eða veðsetja. Málsliðirnir eru að hluta til sambærilegir við 3. mgr. 1. gr. laga um þjóðgarðinn á Þingvöllum.

#### Um 6. gr.

Í 6. gr. frumvarpsins er fjallað um Vatnajökulsþjóðgarð og friðlýsingu hans. Samhljóða ákvæði er í 1. mgr. 1. gr. laga um Vatnajökulsþjóðgarð, nr. 60/2007. Í ákvæðinu er ráðherra heimilað að friðlýsa Vatnajökulsþjóðgarð með reglugerð. Þegar er í gildi reglugerð um Vatnajökulsþjóðgarð sem samkvæmt ákvæði til bráðabirgða er gert ráð fyrir að haldi gildi sínu. Stækkun þjóðgarðs, ef til kæmi, tekur gildi við setningu nýrrar reglugerðar þar sem ný mörk eru skilgreind.

#### Um 7. gr.

Í 7. gr. frumvarpsins er fjallað um þjóðgarðinn Snæfellsjökul og friðlýsingu hans. Ákvæðið er hliðstætt ákvæði 6. gr. frumvarpsins um friðlýsingu Vatnajökulsþjóðgarðs. Þjóðgarðurinn Snæfellsjökull hefur í dag þá sérstöðu að vera stofnaður með reglugerð á grundvelli almennrar heimildar í lögum um náttúruvernd. Heiti þess þjóðgarðs kemur því hvergi fram í lögum í dag. Með frumvarpinu verður sú breyting á að stofnun nýs þjóðgarðs kallar ávallt á breytingu á lögum þar sem lagt er til að hin almenna heimild laga um náttúruvernd falli niður. Ástæða þess er meðal annars að gert er ráð fyrir að halda í sérstöðu hvers þjóðgarðs, t.d. varðandi skipan í stjórn en hið valddreifða fyrirkomulag kallar einnig á slíkt. Því þarf að ákveða skipan stjórnar nýs þjóðgarðs í lögum og fjölda fulltrúa, t.d. út frá fjölda sveitarfélaga sem þjóðgarðurinn nær til.

#### Um 8. gr.

Ákvæði 1. mgr. 8. gr. frumvarpsins er samhljóða 4. mgr. 47. gr. laga um náttúruvernd, nr. 60/2013, og felur í sér þá meginreglu að land í þjóðgarði skuli vera í ríkiseign nema sérstakar ástæður mæli með öðru. Í 2. mgr. er heimild til að gera land í einkaeign hluta þjóðgarðs með samþykki landeiganda. Dæmi eru um að slíkir samningar hafi verið gerðir vegna lands í Vatnajökulsþjóðgarði en í langflestum tilvikum er land í þjóðgördum í ríkiseign.

#### Um 9. gr.

Ákvæði 1. og 2. mgr. 9. gr. frumvarpsins eru að mestu efnislega sambærileg 1. og 2. mgr. 6. gr. laga um þjóðgarðinn á Þingvöllum, nr. 47/2004, en jafnframt er tekið mið af ákvæðum náttúruverndarlaga um heimild til eignarnáms vegna friðlýsingar lands. Rétt þykir að sambærileg ákvæði gildi fyrir alla þjóðgarðana þrjá. Tekið er fram í 3. mgr. að kaup og eignarnám skv. 1. og 2. mgr. ákvæðisins séu háð þeim takmörkunum sem kveðið er á um í 8. gr. jarðalaga. Þar segir að hlunnindi sem fylgi jörð séu eign jarðareiganda nema undantekningar séu gerðar frá þeirri reglu með lögum auk þess sem óheimilt sé að skilja hlunnindi frá jörð, nema undantekningar séu gerðar frá þeirri reglu með lögum. Ákvæðum 1. og 2. mgr. er ekki ætlað að veita sjálfstæða heimild fyrir því að aðskilja hlunnindi frá jörð. Slíkt væri einungis heimilt ef kveðið væri á um slíkt í viðkomandi sérlögum og þá innan þess ramma sem þar er skilgreindur. Þá er í 2. másl. 3. mgr. kveðið á um að heimildir 1. og 2. mgr. nái einungis til fasteigna, mannvirkja og nytjaréttinda á eignarlandi. Þannig væri ekki heimilt á grundvelli ákvæðisins að taka óbein eignarréttindi á þjóðlendum eignarnámi. Í 4. mgr. er lagt til að skerpt

verði á heimildum nágildandi laga í tengslum við gerð lóðarleigusamninga innan Þjóðgarðs. Í ákvæðinu er annars vegar lagt til að Þjóðgarðastofnun hafi heimild til að mæla fyrir um forkaupsrétt ríkisins að eignarréttindum innan Þjóðgarðsins við aðilaskipti og hins vegar er lagt til að í sérstökum tilvikum verði stofnuninni heimilt að áskilja ríkinu kauprétt á mannvirki sem heimilað er á grundvelli lóðarleigusamnings. Í forkaupsrétti felst að ríkið getur gengið inn í sölu á eignarréttindum enda sé það gert á sama verði og með sömu greiðsluskilmálum. Í kauprétti felst hins vegar að hægt er að áskilja við gerð lóðarleigusamnings að ríkið geti keypt mannvirki sem reist hafa verið á leigulóðinni, komi upp tiltekin atvik eða skilyrði, án þess að aðilaskipti séu fyrirhuguð á eigninni. Kaupréttur kemur einkum til greina þegar forsenda fyrir byggingu mannvirkis hafi verið veiting á tiltekinni atvinnutengdri þjónustu innan Þjóðgarðs. Komi til þess að slíkri þjónustu sé hætt eða eigandi mannvirkis hefur ekki lengur samning til að stunda atvinnurekstur innan Þjóðgarðsins, er eðlilegt að ríkið geti brugðist við með kaupum á mannvirkinu. Við nýtingu þessa ákvæðis þarf að gæta þess að skilgreina vandlega í lóðarleigusamningi hvenær slíkt ákvæði getur virkjast og hvaða aðferð verði lögð til grundvallar við ákvörðun kaupverðs. Sú aðferðarfræði getur t.d. byggst á því að kaupverðið verði ákvarðar með óháðu mati eða öðrum vel skilgreindum og hlutlægum aðferðum sem samningsaðilar koma sér saman um við gerð lóðarleigusamnings. Í 4. mgr. er jafnframt kveðið á um að Þjóðgarðurinn á Þingvöllum sé undanþeginn lögum um frístundabyggð og leigu lóða undir frístundahús, en hliðstætt ákvæði er að finna í 4. mgr. 2. gr. laga um Þjóðgarðinn á Þingvöllum. Varðandi bótarétt vegna friðlýsingar Þjóðgarða er vísað til ákvæða náttúruverndarlaga. Þau lög eru nýleg og er eðlilegt að samskonar ákvæði gildi um bótarétt vegna allra tegunda friðlýsinga.

#### Um III. kafla.

Í III. kafla frumvarpsins er fjallað um stjórnun Þjóðgarðastofnunar og starfslíð. Í skipulagi og fyrirkomulagi stjórnunar Þjóðgarðastofnunar er lögð áhersla á valddreifingu og aðkomu viðkomandi sveitarfélaga að rekstri og þróun þessara svæða, líkt og nú gildir í Vatnajökuls-Þjóðgarði. Gert er ráð fyrir að byggja á því fyrirkomulagi sem gilt hefur þar og komin er góð reynsla á. Nýmæli er þó að lagt er til að sett verði á fót svokölluð umdæmisráð sem jafnframt sinna hlutverki svæðisráða innan marka Vatnajökulsþjóðgarðs. Einnig er gert ráð fyrir að tryggja sérstöðu Þingvalla og tengsl þess Þjóðgarðs við Alþingi, með því að Þingvallanefnd starfi áfram, en nefndin hafi aðallega stefnumótandi og ráðgefandi hlutverk og meginhluti daglegrar umsýslu færir yfir til stjórnar og Þjóðgarðsvarðar. Óhjákvæmilega verður einhver breyting á verkefnum stjórna Þjóðgarða þar sem gert er ráð fyrir að þeir verði hluti af einni stofnun undir stjórn forstjóra en ekki er gert ráð fyrir sérstakri stjórn yfir stofnuninni allri. Leitast er við að tryggja með skýrum lagaramma og markvissri aðkomu stjórna og umdæmisráða að stefnumótun, áætlanagerð og annarri ákvarðanatöku að völd þeirra og áhrif haldist að mestu óbreytt varðandi Vatnajökulsþjóðgarð. Hvað varðar Þjóðgarðinn Snæfellsjökul þá hefur ráðgjafarnefnd engar formlegar heimildir. Með skipun stjórnar fyrir þann Þjóðgarð verður aðkoma sveitarfélaga og annarra þeirra sem tilnefna fulltrúa í stjórn formleg og áhrif og völd þeirra mun meiri en áður og sambærileg við það sem nú er í Vatnajökulsþjóðgarði.

Gert er ráð fyrir að með Þjóðgarðastofnun verði byggð upp fagleg starfsemi á sviði stjórnsýslu, fjármála og rekstrar, jafnframt því að byggð verði upp fagleg þekking á undirbúningi og skipulagi framkvæmda og verndaráætlana sem nýtast öllum einingum. Miðlæg starfsemi Þjóðgarðastofnunar hefur jafnframt þann tilgang að samræma og tryggja heildaryfirsýn og fylgja því eftir að unnið sé eftir samþykktri stefnu og fyrirliggjandi áætlunum.



Þegar lög um Vatnajökulsþjóðgarð voru samþykkt árið 2007 var í ákvæði til bráðabirgða kveðið á um að stjórnfyrikkomulag garðsins skyldi endurskoðað enda valddreifða stjórnfyrikkomulagið nýjung í íslenskri stjórnsýslu. Í greinargerð starfshóps, dags. 18. júlí 2013, sem falið var að endurskoða fyrirkomulagið komu fram ábendingar um að mikilvægt væri að tryggja samræmi á milli rekstrarsvæða þjóðgarðsins og því lagt til að það yrði skoðað að framkvæmdastjóri þjóðgarðsins og þjóðgarðsverðir mynduðu fimm manna framkvæmdaráð þjóðgarðsins þar sem fjallað yrði sérstaklega um allar stærri framkvæmdir, verkaskiptingu, nýtingu mannauðs og fleiri verkefni. Sú tillaga rataði ekki inn í breytingar á lögum um Vatnajökulsþjóðgarð haustið 2016. Ráðuneytið telur að heppilegt geti verið að innan Þjóðgarðastofnunar verði starfandi einhvers konar framkvæmdaráð sem hafi meðal annars það að hlutverki að fjalla um stærri framkvæmdir, samræma verkferla og stytta boðleiðir. Þá geti verkefni slíks ráðs verið að fjalla um framkvæmdir sem ekki eru hluti af áætlunum stofnunarinnar, þ.m.t. þjóðgarðanna. Ekki er heppilegt að binda slíkan samráðsvettvang í lög heldur leggja það í hendur forstjóra stofnunarinnar að meta hvernig hentugast þykir að mynda slíkt ráð, enda um að ræða innra skipulagsmál stofnunarinnar.

Um 10. gr.

Í ákvæðinu er kveðið á um að Þjóðgarðastofnun sé ríkisstofnun og ráðherra fari með yfirstjórn mála sem varða þá þjóðgarða og önnur náttúruverndarsvæði og náttúruvernd sem undir stofnunina heyra. Sambærilegt ákvæði er í 1. másl. 1. mgr. 4. gr. laga um Vatnajökulsþjóðgarð, nr. 60/20017. Þó að þjóðgarðarnir þeir séu reknir sem sjálfstæðar einingar og undir sérstakri stjórn þá verða þeir hluti af einni ríkisstofnun, Þjóðgarðastofnun, undir yfirstjórn forstjóra stofnunarinnar sem ábyrgð ber á starfseminni gagnvart ráðherra, sbr. 11. gr.

Um 11. gr.

Í 11. gr. frumvarpsins er fjallað um skipun forstjóra Þjóðgarðastofnunar og hlutverk hans. Ákvæðið er efnislega sambærilegt 8. gr. b og 8. gr. c laga um Vatnajökulsþjóðgarð, nr. 60/2007, að öðru leyti en því að gert er ráð fyrir að nota starfsheitið forstjóri í stað framkvæmdastjóra og afnumið er að forstjóri sé skipaður að tillögu stjórnar þjóðgarðs, enda slíkt ekki unnt þegar stjórnirnar eru orðnar þrjár. Þá ber forstjóri Þjóðgarðastofnunar ábyrgð gagnvart ráðherra en í lögum um Vatnajökulsþjóðgarð segir að framkvæmdastjóri annist daglegan rekstur stofnunarinnar í umboði stjórnar. Með lögum nr. 101/2016 voru gerðar breytingar á ákvæðum laga um Vatnajökulsþjóðgarð varðandi hlutverk framkvæmdastjóra og ábyrgð hans og stjórnar þjóðgarðsins skýrð. Þykir þörf á að skerpa enn frekar á þessu hér og er 11. gr. frumvarpsins ítarlegri en ákvæði laga um Vatnajökulsþjóðgarð. Er á því byggt að ábyrgð forstjóra sé sú sama og ábyrgð annarra forstöðumanna stofnana eins og hún er meðal annars skilgreind í 38. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996. Þetta gildir þrátt fyrir hið valddreifða fyrirkomulag Þjóðgarðastofnunar á sama hátt og í Vatnajökulsþjóðgarði. Forstöðumaður ber ábyrgð á því að rekstrarútgjöld og rekstrarafkoma séu í samræmi við fjárlög og að fjármunir séu nýttir á árangursríkan hátt. Ef útgjöld stofnunar fara fram úr fjárlagaheimildum eða verkefnum hennar ekki sinnt á forsvaranlegan hátt líkt og forstöðumanni ber að tryggja má veita honum áminningu skv. 21. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Forstöðumaður hefur því yfirumsjón með rekstri stofnunar, framkvæmd verkefna hennar og starfsmannamálum. Samkvæmt 4. mgr. 27. gr. laga um opinber fjármál, nr. 123/2015, ber forstöðumaður, eða eftir atvikum stjórn, ábyrgð gagnvart hlutaðeigandi ráðherra á að starfsemi skili árangri og að rekstur og afkoma sé í samræmi við fjárveitingar og samþykktar áætlanir. Í 36. gr. laga um opinber fjármál er vísað til 38. gr. laga

um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins varðandi ábyrgð forstöðumanna þar sem í 2. mgr. kemur fram að ábyrgðin nái meðal annars til þess að rekstur og fjárstýring ríkisaðila sé skilvirk og í samræmi við samþykktar áætlanir. Völd og áhrif stjórna og umdæmisráða felast fyrst og fremst í stefnumótun, áætlanagerð og gerð tillagna að reglugerð fyrir viðkomandi svæði. Hlutverk forstjóra er að sjá til þess að lögum og reglum sé fylgt í þeirri vinnu, meðal annars með virkri þátttöku miðlægrar starfsemi. Forstjóri stofnunarinnar ber ábyrgð á yfirstjórn starfsmannamála og er það því í höndum forstjóra að ráða aðra starfsmenn stofnunarinnar. Þó skal bent á að þjóðgarðsverðir gegna sérstöku hlutverki skv. 23. gr. frumvarpsins og vinna náið með umdæmisráðum og stjórn viðkomandi þjóðgarðs. Í 9. gr. laga um Vatnajökulsþjóðgarð segir að þjóðgarðsvörður sé ráðinn samkvæmt tillögu viðkomandi svæðisráðs. Í frumvarpinu er ekki farin sú leið að binda í lög að umdæmisráð eigi að gera tillögu að ráðningu þjóðgarðsvarðar. Hins vegar er eðlilegt að þegar um er að ræða slíka ráðningu að forstjóri stofnunarinnar hafi samráð við formann stjórnar viðkomandi þjóðgarðs eða eftir atvikum formann umdæmisráðs ef um þjóðgarð er að ræða sem skipt er í rekstrarsvæði. Hvað varðar ráðningu annarra starfsmanna er slíkt vald ávallt samkvæmt lögum hjá forstjóra stofnunarinnar. Hins vegar er rétt að benda á að skv. 50. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, geta forstöðumenn framselt slíkt vald til annarra stjórnenda í viðkomandi stofnun.

#### Um 12. gr.

Í 12. gr. frumvarpsins er kveðið á um skipan svæðisbundinna umdæmisráða. Ákvæðið er nýmæli og er ætlað að tryggja valddreifingu, aukið samtal og samráð um náttúruvernd á landsvísu. Með hinu valddreifða fyrirkomulagi frumvarpsins eru áhrif sveitarfélaga og annarra á stjórnun þjóðgarða aukin en samhliða er jafnframt talið nauðsynlegt að auka aðkomu þeirra að stefnumótun annarra náttúruverndarsvæða. Með því að setja á fót umdæmisráð sem fjalla almennt um náttúruvernd á sínu svæði er jafnframt ætlunin að tryggja að horft sé heildstætt á náttúruvernd einstakra landshluta. Fyrirmynd að þessu fyrirkomulagi er í lögum um menningarmínjar þar sem kveðið er á um heimild ráðherra til að skipta landinu í minjasvæði en á hverju þeirra starfar minjaráð. Skipting landsins í minjasvæði skal ákveðin í reglugerð og eru þau nú átta talsins. Í 1. mgr. ákvæðisins er lagt til sama fyrirkomulag hér, þ.e. að landinu verði skipt í umdæmi með reglugerð sem ráðherra setur.

Í 2. mgr. er kveðið á um skipan umdæmisráðs fyrir hvert það svæði sem skilgreint hefur verið samkvæmt reglugerðarheimild 1. mgr. Sveitarfélög á hverju svæði eru í meirihluta í umdæmisráði enda liggur skipulagsvaldið hjá þeim. Þar sem sveitarfélög tilnefna sameiginlega fimm fulltrúa í hvert umdæmisráð getur komið upp sú staða að sveitarfélag á viðkomandi svæði eigi ekki fastan fulltrúa þar inni. Því er gert ráð fyrir að tryggt verði að ef umfjöllun er í umdæmisráði um náttúruverndarsvæði sem er staðsett innan sveitarfélags sem á ekki fastan fulltrúa í ráðinu verði fulltrúi þess sveitarfélags kallaður til og fjölgar þá fulltrúum sveitarfélaga sem því nemur. Það sama gildir ef um er að ræða fleiri sveitarfélög en mörg dæmi eru um að friðlýst svæði nái yfir lögsögu fleiri sveitarfélaga en eins.

Í 3. mgr. er kveðið á um að varamenn skuli skipaðir á sama hátt og að umdæmisráð kjósi sér formann og varaformann úr hópi fulltrúa sveitarfélaga. Jafnframt er kveðið á um að falli atkvæði jöfn ráði atkvæði formanns. Þá er í sömu málsgrein kveðið á um að fulltrúi Minjastofnunar Íslands sitji fundi umdæmisráðs þegar til umfjöllunar eru menningarmínjar innan náttúruverndarsvæðis, enda annast Minjastofnun Íslands verndun og vörslu menningarmínja í landinu.

#### Um 13. gr.

Hlutverk Þjóðgarðastofnunar kemur fram í 13. gr. frumvarpsins. Gert er ráð fyrir að stofnunin taki við öllum verkefnum sem nú falla undir Þjóðgarðinn á Þingvöllum, Vatnajökulsþjóðgarð og Þjóðgarðinn Snæfellsjökul. Þá er einnig gert ráð fyrir að stofnunin taki við umfangsmiklum hluta þeirra verkefna Umhverfisstofnunar sem þeirri stofnun eru falin samkvæmt lögum um náttúruvernd, nr. 60/2013, og lögum um verndun Mývatns og Laxár í Suður-Þingeyjarsýslu, nr. 97/2004. Jafnframt falli lög um vernd Breiðafjarðar, nr. 54/1995, undir verksvið stofnunarinnar. Þetta þýðir að gert er ráð fyrir að umsjón og rekstur allra náttúruverndarsvæða samkvæmt skilgreiningu laga um náttúruvernd heyri undir Þjóðgarðastofnun. Nánar tiltekið eru það eftirfarandi svæði:

- a. Friðlýst svæði og afmörkuð búsvæði friðaðra tegunda sem vernduð eru skv. 1. mgr. 56. gr. laga um náttúruvernd.
- b. Svæði og náttúrumyndanir á B- og C-hluta náttúruminjaskrár, sbr. 33. gr. laga um náttúruvernd.
- c. Afmörkuð svæði á landi og sjó sem njóta verndar samkvæmt öðrum lögum vegna náttúru og landslags, þar á meðal lögum um verndun Mývatns og Laxár í Suður-Þingeyjarsýslu og lögum um vernd Breiðafjarðar.

Gert er ráð fyrir að almennt eftirlit með framkvæmd laga um náttúruvernd færist einnig frá Umhverfisstofnun til Þjóðgarðastofnunar, þ.e. á svæðum sem ekki teljast til náttúruverndarsvæða. Hins vegar er gert ráð fyrir að Umhverfisstofnun hafi áfram eftirlit með innflutningi og dreifingu lifandi framandi lífvera, sbr. XI. kafla laga um náttúruvernd, en önnur verkefni samkvæmt þeim lögum færist til Þjóðgarðastofnunar. Í 44. gr. frumvarpsins eru lagðar til breytingar á öðrum lögum, þar á meðal lögum um náttúruvernd, þar sem hlutverk Þjóðgarðastofnunar er nánar afmarkað og valdmörk Þjóðgarðastofnunar og Umhverfisstofnunar skilgreind. Þjóðgarðastofnun er samkvæmt ákvæðum frumvarpsins ætlað að fara með umsjón og rekstur allra náttúruverndarsvæða landsins, bera ábyrgð á gerð stjórnunar- og verndaráætlana fyrir friðlýst svæði, sinna fræðslu og veita ráðherra ráðgjöf um náttúruverndarmál og málefni náttúruverndarsvæða. Þá á stofnunin að annast undirbúning friðlýsinga, meta nauðsynlegar verndaráðstafanir á svæðum sem til greina kemur að setja á framkvæmdaáætlun og sjá um kynningu á tillögu að endurskoðaðri náttúruminjaskrá og úrvinnslu umsagna vegna hennar. Þjóðgarðastofnun á jafnframt að hafa eftirlit með framkvæmd laga um náttúruvernd á friðlýstum svæðum, svæðum á náttúruminjaskrá, vistkerfum, vistgerðum og tegundum sem friðuð eru skv. 56. gr. laga um náttúruvernd, nr. 60/2013, og vistkerfum, jarðminjum o.fl. sem njóta sérstakrar verndar skv. 61. gr. laga um náttúruvernd.

#### Um 14. gr.

Í 14. gr. frumvarpsins er kveðið á um hlutverk umdæmisráða. Gert er ráð fyrir að umdæmisráð sé Þjóðgarðastofnun almennt til ráðgjafar um málefni náttúruverndar á viðkomandi svæði. Lagt er til að umdæmisráð hafi yfirumsjón með gerð tillögu að stjórnunar- og verndaráætlun náttúruverndarsvæða sem friðlýst eru samkvæmt ákvæðum náttúruverndarlaga. Þetta gildi þó ekki fyrir þau náttúruverndarsvæði þar sem skipuð hefur verið sérstök stjórn samkvæmt heimild í 15. gr. frumvarpsins, enda er gert ráð fyrir að þær stjórnir hafi yfirumsjón með gerð stjórnunar- og verndaráætlun þess svæðis, hliðstætt því sem gildir um stjórnir þjóðgarða. Í tilviki Vatnajökulsþjóðgarðs er gert ráð fyrir að umdæmisráð innan þjóðgarðsins hafi umsjón með gerð tillögu að stjórnunar- og verndaráætlun fyrir hvert rekstrar-svæði þjóðgarðsins, en skv. 22. gr. frumvarpsins er þjóðgarðinum áfram skipt í fjögur rekstrar-svæði. Tillögur að stjórnunar- og verndaráætlunum þjóðgarða og þeirra náttúruverndarsvæða sem hafa stjórnir skv. 15. gr. og drög að atvinnustefnu á viðkomandi svæði skulu samkvæmt

frumvarpinu sendar umdæmisráði til umsagnar áður en þær eru samþykktar. Þá er gert ráð fyrir að umdæmisráð veiti umsögn um tillögu að ársáætlun fyrir það rekstrarsvæði Vatnajökulsþjóðgarðs sem tilheyrir viðkomandi umdæmi. Umdæmisráð Vatnajökulsþjóðgarðs munu því hafa sambærilegt hlutverk og svæðisráð þjóðgarðsins hafa nú.

#### Um 15. gr.

Í 15. gr. frumvarpsins er nýmæli um að ráðherra sé heimilt að skipa stjórn yfir náttúruverndarsvæði, líkt og gildir fyrir þjóðgarða. Er einungis um heimild að ræða og væri þá kveðið á um skipun slíkrar stjórnar og samsetningu í auglýsingu um friðlýsingu svæðisins. Kosturinn við slíkt fyrirkomulag er að þá næðist hliðstæð dreifing valds og gildir í þjóðgördum sem kann að henta í einhverjum tilvikum einkum fyrir stærri náttúruverndarsvæði. Væri slík stjórn skipuð hefði hún hliðstætt hlutverk og stjórn þjóðgarðs, sbr. 20. gr. frumvarpsins eftir því sem við á. Tilvísanir í þjóðgarð skv. 20. gr. myndu þá eiga við viðkomandi náttúruverndarsvæði. Þá er ekki í öllum tilvikum gerð sérstök ársáætlun fyrir viðkomandi náttúruverndarsvæði heldur er það hluti af ársáætlun fyrir stofnunina í heild. Jafnframt er ekki kveðið á um gerð atvinnustefnu fyrir svæði sem friðlýst eru samkvæmt lögum um náttúruvernd og því á það hlutverk stjórnar þjóðgarða ekki við um hlutverk stjórnar náttúruverndarsvæða.

#### Um 16. gr.

Í 16. gr. frumvarpsins er kveðið á um skipan stjórnar þjóðgarðsins á Þingvöllum sem annast stjórnun hans. Er gert ráð fyrir að stjórn verði skipuð með hliðstæðum hætti og í hinum þjóðgördunum tveimur. Vegna sérstöðu Þingvalla sem helgistaðar þjóðarinnar er þó ekki gert ráð fyrir að sveitarfélög eigi meirihluta fulltrúa í stjórninni. Hins vegar er aðkoma sveitarfélaga, umhverfisverndarsamtaka og félagasamtaka nýmæli miðað við það sem verið hefur í þjóðgarðinum hingað til.

Vegna sérstöðu Þingvalla og tengsla við Alþingi er áfram gert ráð fyrir að Þingvallanefnd starfi en með breyttu hlutverki, þ.e. að nefndin annist fyrst og fremst þau málefni sem snúa að sérstöðu svæðisins sem hins forna þingstaðar og hafi neitunarvald þegar kemur að ákvörðunum því tengdu. Gert er ráð fyrir að í Þingvallanefnd eigi sæti sex fulltrúar, þ.e. einn fulltrúi sveitarfélaga innan þjóðgarðsins og fimm fulltrúar Alþingis og verði þeir kosnir úr hópi alþingismanna á sama hátt og verið hefur, sbr. ákvæði 2. mgr. 2. gr. laga um þjóðgarðinn á Þingvöllum, nr. 47/2004. Til að tryggja samtal og samráð milli stjórnar og Þingvallanefndar er lagt til að Þingvallanefnd tilnefni einn mann í stjórn þjóðgarðsins úr sínum hópi.

#### Um 17. gr.

Í 17. gr. frumvarpsins kemur fram hvernig stjórn Vatnajökulsþjóðgarðs er skipuð. Gert er ráð fyrir að í stjórninni sitji sjö fulltrúar, þar af fjórir fulltrúar sveitarfélaga, einn frá hverju rekstrarsvæði þjóðgarðsins. Þannig er fulltrúi hvers rekstrarsvæðis tilnefndur sameiginlega af sveitarstjórnnum þeirra sveitarfélaga sem tilheyra hverju rekstrarsvæði úr hópi fulltrúa þeirra í umdæmisráði. Þar sem frumvarpið gerir ráð fyrir að núverandi svæðisráð þjóðgarðsins breytist í umdæmisráð sem taki yfir stærra svæði en viðkomandi rekstrarsvæði og hafi víðara hlutverk verður það sameiginlegt hlutverk sveitarfélaga innan þjóðgarðsins að tilnefna fulltrúa hvers rekstrarsvæðis í stjórn. Samkvæmt 4. gr. laga um Vatnajökulsþjóðgarð, nr. 60/2007, sitja formenn svæðisráða þjóðgarðsins í stjórn og er formaður hvers svæðisráðs kosinn úr hópi sveitarstjórnarmanna. Í raun er því ekki um breytt fyrirkomulag að ræða hvað varðar aðkomu sveitarfélaga að stjórn þjóðgarðsins. Aðrir aðilar í stjórn þjóðgarðsins eru einn fulltrúi sem tilnefndur

er af umhverfisverndarsamtökum og tveir fulltrúar skipaðir án tilnefningar, formaður og varaformaður. Þá eiga útivistarsamtök einn áheyrnarfulltrúa og ferðamálasamtök sem tilnefna fulltrúa í umdæmisráð sameiginlegan áheyrnarfulltrúa. Skipun stjórnar Vatnajökulshjódgarðs er því í raun með sambærilegum hætti og verið hefur en það fyrirkomulag hefur gefist vel og er ekki talin ástæða til breytinga.

Um 18. gr.

Í 18. gr. frumvarpsins er kveðið á um skipan stjórnar þjóðgarðsins Snæfellsjökull. Til samræmis við Vatnajökulshjódgarð er lagt til að meirihluti stjórnar verði skipaður fulltrúum sveitarfélaga. Nú er þjóðgarðurinn einungis í einu sveitarfélagi, Snæfellsbæ, sem tilnefnir alla fulltrúana þrjá. Þetta myndi breytast ef þjóðgarðurinn yrði stækkaður á þann veg að hann næði til fleiri sveitarfélaga.

Um 19. gr.

Ákvæðið er sambærilegt 5. gr. laga um Vatnajökulshjódgarð, nr. 60/2007, að öðru leyti en því að felld er út setningin um að stjórnarsýslulög gildi um ákvarðanir stjórnar. Einnig er felld út úr heiti ákvæðisins að stjórnir hafi með daglegan rekstur að gera, en hlutverk stjórna er fyrst og fremst stefnumótun. Daglegur rekstur er á ábyrgð forstjóra stofnunarinnar og nauðsynlegt að skýra ábyrgð hans annars vegar og stjórna þjóðgarða og friðlýstra svæða hins vegar. Í frumvarpinu er ekki gert ráð fyrir að stjórnir þjóðgarða taki stjórnvaldsákvarðanir og er því málsliðurinn úr fyrri lögum felldur niður í þessu frumvarpi. Kveðið er á um að forstjóri Þjóðgarðastofnunar eða staðgengill hans hafi rétt til að sitja fundi stjórna þjóðgarða. Jafnframt er kveðið á um að starfsreglur sem stjórnir setjir sér skuli staðfestar af ráðherra og birtar í B-deild Stjórnartíðinda. Í því samhengi er rétt að benda á að eðlilegt er að starfsreglur stjórna þjóðgarða séu samræmdar. Verður það því hlutverk ráðherra að gæta að slíku samræmi áður en þær eru staðfestar og birtar.

Um 20. gr.

Í 20. gr. frumvarpsins er hlutverk stjórna þjóðgarðanna þriggja skilgreint. Ákvæðinu svipar til 6. gr. laga um Vatnajökulshjódgarð, nr. 60/22007, en lögð er áhersla á að hlutverk stjórnar þjóðgarðs sé fyrst og fremst stefnumótun. Felld er út að stjórn geri tillögu til ráðherra um skipan framkvæmdastjóra og að stjórn setji framkvæmdastjóra og þjóðgarðsvörðum starfslýsingar. Forstjóri heyrir samkvæmt frumvarpinu undir ráðherra sem setur honum erindisbréf. Þá eru þjóðgarðsverðir ráðnir af forstjóra og því eðlilegt að forstjóri setji þeim starfslýsingar. Þá er einnig felld út að stjórn hafi yfirumsjón með gerð samninga við þá sem vilja stunda atvinnu innan þjóðgarðsins, en gert er ráð fyrir að það verði á forræði miðlægrar starfsemi stofnunarinnar og á ábyrgð forstjóra, en mótun atvinnustefnunnar er hins vegar áfram í höndum stjórnar. Sú breyting er einnig á ákvæðinu að í stað þess að samþykkja fjárhagsáætlun um rekstur þjóðgarðs, að ráðstafa fé til rekstrarsvæða og samþykkja rekstraráætlun hvers svæðis er nú gert ráð fyrir að stjórnir geri tillögu að ársáætlun um rekstur þjóðgarðs og rekstrarsvæða í samvinnu við forstjóra stofnunarinnar. Breytingin er gerð með hliðsjón af þeirri ábyrgð sem forstjóri stofnunarinnar ber skv. 38. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996. Þar er skýrt kveðið á um að forstöðumaður stofnunar beri ábyrgð á því að rekstrarútgjöld og rekstrarafkoma stofnunar séu í samræmi við fjárlög og að fjármunir séu nýttir á árangursríkan hátt. Þá má jafnframt benda á að samkvæmt lögum um Vatnajökulshjódgarð er stjórn þess þjóðgarðs jafnframt stjórn yfir stofnuninni sjálfri en svo verður ekki með tilkomu Þjóðgarðastofnunar og því nauðsynlegt að gera breytingar frá því orðalagi þannig að skýrt sé

kveðið á um hvar ábyrgð liggur. Að meginstefnu til er hlutverk stjórnar Vatnajökulspjódgarðs að öðru leyti óbreytt verði ákvæði frumvarpsins að lögum. Hlutverk Þingvallanefndar hefur ekki með sama hætti verið skilgreint í lögum en gera má ráð fyrir að viðfangsefnið verði í framkvæmd að mestu óbreytt, en færast að hluta til frá Þingvallanefnd til stjórnar Þjóðgarðsins. Engin eiginleg stjórn hefur verið yfir Þjóðgarðinum Snæfellsjökli.

#### Um 21. gr.

Í 21. gr. frumvarpsins er nýtt hlutverk Þingvallanefndar skilgreint. Gert er ráð fyrir að verkefni nefndarinnar verði fyrst og fremst tengd verkefnum þingsins og tengslum þess við svæðið. Þannig er gert ráð fyrir að nefndin beini sjónum sínum að svæðinu út frá sérstöðu þess sem hins forna þingstaðar Þjóðarinnar og að svæðið sé undir verndarvæng Alþingis. Verður hlutverk nefndarinnar ráðgefandi gagnvart stjórn Þjóðgarðsins og forstjóra og veitir hún umsagnir um öll stefnumarkandi mál. Þó er gert ráð fyrir að hún hafi neitunarvald varðandi tillögu að stjórnunar- og verndaráætlun og atvinnustefnu fyrir Þjóðgarðinn. Þá er í 2. mgr. kveðið á um að afstaða Þingvallanefndar um málefni Þjóðgarðsins á Þingvöllum skuli vera bindandi fyrir stjórn Þjóðgarðsins. Bent skal á að eðlilegt er að verkefni sem Þingvallanefnd óskar eftir að séu unnin, til að mynda að fundir séu haldnir innan marka Þjóðgarðsins, skuli vera forgangsverkefni fyrir stjórn Þjóðgarðsins.

#### Um 22. gr.

Í 22. gr. frumvarpsins er kveðið á um að Vatnajökulspjódgarður skiptist í fjögur rekstrarsvæði sem rekin skuli sem sjálfstæðar rekstrareiningar á ábyrgð Þjóðgarðsvarðar. Mörk rekstrarsvæða skulu ákvörðuð í reglugerð, sbr. g-liður 1. mgr. 41. gr. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir þeirri breytingu að umdæmisráð taki við hlutverki núverandi svæðisráða Þjóðgarðsins, sbr. 12. og 14. gr. frumvarpsins. Hlutverk umdæmisráða verður sambærilegt við hlutverk núverandi svæðisráða Vatnajökulspjódgarðs sem fer með stjórn hvers rekstrarsvæðis Þjóðgarðsins. Til að einfalda stjórnkerfi Þjóðgarðastofnunar er því lagt til að umdæmisráð hafi hlutverk svæðisráða í stað þess að bæði verði starfandi svæðisráð og umdæmisráð með sambærileg hlutverk. Þó er gætt að því að eingöngu sveitarfélög innan Vatnajökulspjódgarðs eigi sæti í stjórn Þjóðgarðsins, sbr. 17. gr. frumvarpsins.

#### Um 23. gr.

Í 1. mgr. 23. gr. frumvarpsins segir að forstjóri skuli ráða Þjóðgarðsvörð til hvers rekstrarsvæðis Vatnajökulspjódgarðs og til hinna Þjóðgarðanna tveggja. Hliðstæð ákvæði eru í lögum um Þjóðgarðinn á Þingvöllum, lögum um Vatnajökulspjódgarð og lögum um náttúruvernd.

Í 2. mgr. er fjallað um hlutverk Þjóðgarðsvarða og er það efnislega samhljóða 10. gr. laga um Vatnajökulspjódgarð, nr. 60/2007. Þó er fellt út úr ákvæðinu að Þjóðgarðsverðir annist starfsmannahald. Samkvæmt 38. gr. laga um réttindi og skyldur opinberra starfsmanna, nr. 70/1996, er starfsmannahald á ábyrgð forstöðumanns stofnunar. Hann hefur hins vegar heimild í 50. gr. þeirra laga að framselja það vald til annarra stjórnenda. Til að koma í veg fyrir óskýrleika hvað varðar ábyrgð aðila í stjórnkerfi stofnunarinnar er lagt til fella orðið starfsmannahald út úr ákvæðinu.

#### Um 24. gr.

Fjallað er um miðlæga starfsemi Þjóðgarðastofnunar í 24. gr. frumvarpsins. Eins og fram kemur í almennum athugasemdum með frumvarpinu er í skipulagi og fyrirkomulagi stjórnunar Þjóðgarðastofnunar lögð áhersla á valddreifingu og aðkomu viðkomandi sveitarfélaga að

rekstri og þróun þessara svæða, líkt og nú gildir í Vatnajökulspjóðgarði. Helsti ókostur núverandi fyrirkomulags hefur verið veikburða starfsemi sem er dreifð um stórt landsvæði auk þess sem sérþekking á tilteknum þáttum hefur ekki byggst nægjanlega upp innan stofnunarinnar. Verði frumvarpið að veruleika mun starfsemin verða mun umfangsmeiri og dreifð um allt land. Enn frekari þörf verður þá á öflugum stuðningi og sérhæfðri þekkingu og þjónustu sem veitt er miðlægt á sviði stjórnsýslu, fjármála og rekstrar, jafnframt því að byggð verði upp fagleg þekking á undirbúningi og skipulagi framkvæmda og verndaráætlana sem nýtast öllum einingum. Miðlæg starfsemi Þjóðgarðastofnunar hefur jafnframt þann tilgang að samræma og tryggja heildaryfirsýn og fylgja því eftir að unnið sé eftir samþykktri stefnu og fyrirbyggjandi áætlunum.

#### Um 25. gr.

Í 25. gr. frumvarpsins er ákvæði sem ekki er til staðar í náttúruverndarlöggjöf eða löggjöf um þjóðgarða. Ákvæðið fjallar um menningarminjar innan þjóðgarðs. Í ákvæðinu kemur skýrt fram að um menningarminjar fari samkvæmt ákvæðum laga um menningarminjar, nr. 80/2012, og að ávallt skuli leita til Minjastofnunar þegar fjallað er um menningarminjar innan þjóðgarðs. Er talið nauðsynlegt að kveða skýrt á um aðkomu Minjastofnunar að menningarminjum innan þjóðgarðs og að ekki sé ætlunin að ákvæði frumvarpsins breyti ákvæðum laga um menningarminjar eða eftirliti með þeim. Í 2. tölul. b-liðar 1. mgr. 44. gr. frumvarpsins er lagt til að sambærilegt ákvæði verði sett inn í lög um náttúruvernd sem mun þá gilda um önnur náttúruverndarsvæði en þjóðgarða.

#### Um IV. kafla.

Í IV. kafla frumvarpsins er fjallað um gerð og réttaráhrif stjórnunar- og verndaráætlana fyrir þjóðgarða en þær eru meginstjórnntæki þeirra. Ákvæðin eru að mestu efnislega samhljóða hliðstæðum ákvæðum í lögum um Vatnajökulspjóðgarð. Um stjórnunar- og verndaráætlunir fyrir önnur náttúruverndarsvæði gilda lög um náttúruvernd. Í lögum um þjóðgarðinn á Þingvöllum er ekki kveðið á um gerð stjórnunar- og verndaráætlunar en unnið hefur verið að stefnumótun fyrir þjóðgarðinn að undanfögnu. Þegar hefur verið sett stjórnunar- og verndaráætlun á grundvelli laga um náttúruvernd í þjóðgarðinum Snæfellsjökli. Réttaráhrif stjórnunar- og verndaráætlana samkvæmt ákvæðum frumvarpsins eru þó formlega önnur en þeirra áætlana sem settar eru samkvæmt ákvæðum náttúruverndarlaga þar sem sveitarstjórnir eru bundnar af efni þeirra fyrrnefndu við gerð skipulagsáætlana fyrir landsvæði innan þjóðgarðs. Þetta fyrirkomulag hefur tíðkast í Vatnajökulspjóðgarði og helgast af ríkri aðkomu sveitarfélaganna að stjórn þess þjóðgarðs og mun framvegis einnig gilda í þjóðgarðinum Snæfellsjökli, verði ákvæði frumvarpsins að lögum. Hins vegar má benda á að breytingin er ekki mikil í reynd þar sem skipulagsvald sveitarfélaga í þjóðgördum er nú þegar takmarkað með því regluverki sem um þjóðgarðana gildir og allar ákvarðanir um landnotkun innan þeirra eru í höndum þjóðgarðsyfirvalda.

#### Um 26. gr.

Ákvæði 26. gr. frumvarpsins byggjast á ákvæðum laga um Vatnajökulspjóðgarð og laga um náttúruvernd en þar eru tilgreindir þeir þættir sem fjalla á um í stjórnunar- og verndaráætlun. Í 3. mgr. er nýmæli um að tilgreina skuli í stjórnunar- og verndaráætlun þjóðgarðs almenn skilyrði sem sett eru fyrir því að aðilar megi stunda atvinnu innan hans. Þau skilyrði ásamt ákvæðum viðkomandi reglugerðar munu móta almennan ramma sem stjórn er síðan

bundin af við gerð atvinnustefnu og við leyfisveitingar fyrir atvinnutengda starfsemi samkvæmt ákvæðum 33.–34. gr. frumvarpsins. Er talið æskilegt að slíkur almennur rammi fái þann undirbúning og umfjöllun meðal hagsmunaaðila sem fylgir vinnslu og gerð stjórnunar- og verndaráætlunar. Síðan setur hver stjórnánari ákvæði í atvinnustefnu sinni sem þá mótast ekki síst af sérkennum hvers svæðis og þeirri starfsemi sem þar er áætluð. Má búast við að atvinnustefnan geti, a.m.k. í upphafi, tekið tíðari breytingum en stjórnunar- og verndaráætlun, í takt við þá öru þróun sem getur verið til staðar einkum í ferðatengdri starfsemi. Við leyfisveitingar og samningagerð við þjóðgarðsyfirvöld vegna starfrækslu atvinnutengdrar starfsemi skv. 33. gr. frumvarpsins ber að taka mið af stefnumótun sem fram kemur í stjórnunar- og verndaráætlun og atvinnustefnu viðkomandi svæðis.

#### Um 27. gr.

Í greininni eru ákvæði um málsmeðferð stjórnunar- og verndaráætlana og byggist hún á ákvæðum 12. gr. laga um Vatnajökulsþjóðgarð, nr. 60/2007. Jafnframt eru þar ákvæði um hlutverk umdæmisráða, stjórna, Þingvallanefndar, miðlægrar starfsemi og forstjóra við gerð tillögu að stjórnunar- og verndaráætlun. Endanleg tillaga skal staðfest af ráðherra.

#### Um 28. gr.

Í 28. gr. frumvarpsins eru réttaráhrif stjórnunar- og verndaráætlunar skilgreind og er ákvæðið efnislega samhljóða 13. gr. laga um Vatnajökulsþjóðgarð, nr. 60/2007. Kemur fram að sveitarstjórnir séu bundnar af efni stjórnunar- og verndaráætlunar við gerð skipulagsáætlana fyrir landsvæði innan þjóðgarðs. Þetta á þó ekki við um þjóðgarðinn á Þingvöllum en þar er sveitarstjórn eigi að síður bundin af ákvæðum laga og reglna sem um þjóðgarðinn gilda. Þar sem sveitarstjórnir hafa stjórnunarvald innan Vatnajökulsþjóðgarðs og þjóðgarðsins Snæfellsjökuls, byggt á meirihluta í stjórnnum, er tryggt að þær hafa mikið að segja um gerð stjórnunar- og verndaráætlunar. Ákvæðið er til hagræðingar og til að koma í veg fyrir skörun skipulagsáætlana annars vegar og stjórnunar- og verndaráætlunar þjóðgarðs hins vegar. Í stjórn þjóðgarðsins á Þingvöllum verður fulltrúi sveitarfélagsins hins vegar einungis einn af fimm fulltrúum í stjórn og því ekki um sömu stöðu að ræða þar. Því er lagt til að ákvæðið eigi ekki jafn fortakslaust við þar. Í raun hefur þetta þó ekki meiri takmörkun í för með sér á skipulagsvaldi sveitarfélaganna en nú er þar sem sveitarstjórnir geta í dag ekki tekið ákvarðanir um landnotkun innan þjóðgarða sem eru í andstöðu við ákvarðanir þjóðgarðsyfirvalda eða þess regluverks sem þar gildir.

#### Um V. kafla.

Í V. kafla frumvarpsins eru settar almennar meginreglur um háttsemi í þjóðgördum. Í 29. gr. er ákvæði um bann við spjöllum og raski og í 30. gr. eru settar reglur um dvöl, umgengni og umferð í þjóðgördum. Ákvæðin eru hliðstæð ákvæðum náttúruverndarlaga og laga um Vatnajökulsþjóðgarð. Í 31. gr. er nýtt ákvæði sem fjallar um öryggi gesta.

#### Um 29. gr.

Ákvæðið fjallar um bann við spjöllum og raski innan þjóðgarðs og er efnislega samhljóða 14. gr. laga um Vatnajökulsþjóðgarð en þó bætist við setning um bann við mengun eða spjöllum á jarðvegi eða vatni og er sú viðbót meðal annars til komin vegna þjóðgarðsins á Þingvöllum. Þá er einnig viðbót við ákvæðið að sé óhjákvæmilegt að ráðast í framkvæmdir sem ekki hafi verið gert ráð fyrir í stjórnunar- og verndaráætlun eða ársáætlun þjóðgarðs þá



skuli samráð haft um slíkar framkvæmdir við stjórn þjóðgarðsins. Í ljósi valddreifða stjórn-fyrirkomulagsins sem frumvarpið byggist á er nauðsynlegt að viðhafa slíkt samráð við þann aðila í stjórnkerfinu sem fer með stefnumótandi vald innan þess þjóðgarðs. Í Vatnajökulsþjóðgarði verður samráð við viðkomandi umdæmisráð á ábyrgð stjórnar þjóðgarðsins.

#### Um 30. gr.

Í 30. gr. frumvarpsins eru settar reglur um dvöl, umgengni og umferð í þjóðgördum og byggjast þær á 15. gr. laga um Vatnajökulsþjóðgarð og ákvæðum laga um náttúruvernd. Lítilsháttar viðbætur eru í 3. mgr. þar sem tilgreint er hvers konar athöfnum er heimilt að setja skorður með reglugerð. Má þar sérstaklega nefna nýtt ákvæði um að heimilt sé að setja reglugerð um köfun innan þjóðgarðs í því skyni að tryggja vernd náttúrufars og öryggi fólks. Köfun í Silfru á Þingvöllum er gríðarlega vinsæl og hafa þjóðgarðsyfirvöld séð um að setja henni ramma meðal annars til að draga úr hættu á slysum. Er nauðsynlegt að til staðar sé lagaheimild til setningar slíkra reglna. Þá er málsgreinin um akstur vélknúinna ökutækja örlítið breytt hvað varðar vetrarakstur. Lagt er til að ákvæðin verði samhljóða ákvæðum náttúruverndarlaga um akstur utan vega og fellt verði út að akstur sé heimill á leyfðum vetrarakstursvæðum. Í lögum um Vatnajökulsþjóðgarð er vísað til slíkra aksturssvæða en reyndin hefur verið sú að slík svæði hafa ekki verið skilgreind heldur hefur verið farin sú leið að skilgreina svæði sem óheimilt er að aka á að vetri til vegna verndarsjónarmiða.

#### Um 31. gr.

Í 31. gr. frumvarpsins er nýtt ákvæði um öryggi gesta en umræða um hættu á vinsælum ferðamannastöðum hefur verið fyrirferðarmikil undanfarin misseri. Í ákvæðinu kemur fram sú meginregla að fólk ferðist um og dvelji í þjóðgördum á eigin ábyrgð. Einnig er gert ráð fyrir að fjallað sé um öryggismál og uppbyggingu innviða vegna þeirra á fjölförnum stöðum innan þjóðgarða í stjórnunar- og verndaráætlun þjóðgarðsins. Getur þar til að mynda verið um að ræða merkingar, stígagerð og aðrar ráðstafanir til að beina umferð frá hættum í umhverfinu. Þá er í ákvæðinu fjallað um það hlutverk þjóðgarðsvarða og annarra starfsmanna að veita fræðslu og upplýsingar eftir því sem unnt er varðandi öryggismál og að aðstoða lögreglu og aðra björgunar- og viðbragðsaðila í hættu- eða neyðarástandi.

#### Um VI. kafla.

Í VI. kafla frumvarpsins er fjallað um starfsemi í þjóðgördum, þ.e. samninga við þjónustuaðila og leyfisveitingar. Hliðstæð ákvæði eru í gildandi lögum um Vatnajökulsþjóðgarð.

#### Um 32. gr.

Í greininni er kveðið á um gerð stefnu fyrir atvinnutengda starfsemi innan þjóðgarðs. Skal slík atvinnustefna vera í samræmi við markmiðsákvæði 4. gr. frumvarpsins og ákvæði stjórnunar- og verndaráætlunar um atvinnutengda starfsemi innan þjóðgarðs, sbr. 3. mgr. 26. gr. Sjá einnig athugasemdir við þá grein.

Í 3. mgr. er kveðið á um að óheimilt sé að reka atvinnutengda starfsemi í þjóðgarði án samnings um slíka starfsemi við þjóðgarðastofnun. Ákvæðið er efnislega samhljóða 15. gr. a laga um Vatnajökulsþjóðgarð, nr. 60/2007, og kom nýtt inn í þau lög árið 2016 með lögum nr. 101/2016 og er hér lagt til að það eigi framvegis einnig við í hinum þjóðgördunum tveimur. Nýtt er að kveðið er á um að slík starfsemi skuli rekin í samræmi við atvinnustefnu þjóðgarðs og ákvæði stjórnunar- og verndaráætlunar. Til þessa hafa ýmsir þjónustuaðilar rekið starfsemi

innan þjóðgarðanna og jafnvel haft aðstöðu þar. Þykir rétt að mæla skýrt fyrir um að nauðsynlegt er að gera samning við Þjóðgarðastofnun um slíka starfsemi. Áhugi rekstraraðila ferðapjónustu á að koma upp aðstöðu innan þjóðgarða hefur aukist síðastliðin ár og er sýnilega þörf á vönduðu fyrirkomulagi við að úthluta aðstöðu. Með hliðsjón af stefnu þjóðgarðsyfirvalda og verndarmarkmiðum þjóðgarðanna kann að vera nauðsynlegt að takmarka fjölda þeirra sem fá aðstöðu innan tiltekinnar svæða og velja á milli aðila sem óska eftir slíku. Koma þar til skoðunar almenn sjónarmið sem gilda við úthlutun takmarkaðra gæða, svo sem um opinbera auglýsingu þannig að áhugasömum aðilum sé kunnugt um að úthlutun standi fyrir dyrum. Þá verða að liggja fyrir þau sjónarmið sem hafa vægi við ákvörðunartöku um úthlutun og gæta þarf þess að ákvörðun sé tekin á málefnalegum grundvelli. Þá er í málsgreininni kveðið á um að í þeim tilvikum þar sem stjórnunar- og verndaráætlun er ekki tilbúin fyrir svæði innan þjóðgarðs sé eingöngu heimilt að gera tímabundna samninga um atvinnutengda starfsemi á svæðinu. Slíkir samningar skulu ávallt uppfyllta almenn skilyrði atvinnustefnu viðkomandi þjóðgarðs enda sé talið að starfsemin sé ekki í andstöðu við verndarmarkmið. Upp getur komið sú staða að landsvæði sé fært undir þjóðgarð áður en stjórnunar- og verndaráætlun er tilbúin. Þá liggur fyrir að þótt svæðið sé hluti þjóðgarðsins þá hefur stefnumótun ekki farið fram um svæðið. Það er því eðlilegt að slík stefnumótun fari fyrst fram áður en ákveðið er hvernig atvinnustarfsemi sé háttáð innan svæðisins. Vinna við stjórnunar- og verndaráætlun getur hins vegar tafist og því eðlilegt að hægt sé að leyfa atvinnustarfsemi innan svæðisins, að ákveðnum skilyrðum uppfylltum. Þá er sérstaklega tekið fram að slíkir samningar skulu ávallt gerðir í samráði við stjórn viðkomandi þjóðgarðs, enda er það hlutverk stjórnar að setja fram stefnumótun fyrir svæðið í stjórnunar- og verndaráætlun. Í Vatnajökulsþjóðgarði væri hlutverk stjórnarinnar að hafa samráð við viðkomandi umdæmisráð, enda er í frumvarpinu gert ráð fyrir að þau fari með hlutverk svæðisráðs varðandi gerð stjórnunar- og verndaráætlana.

Í 4. mgr. er gert ráð fyrir að setja skuli þau skilyrði fyrir starfseminni sem talin er þörf á, meðal annars vegna verndarmarkmiða þjóðgarðs og til samræmis við atvinnustefnu og stjórnunar- og verndaráætlun. Önnur atriði sem gætu komið til skoðunar eru meðal annars ákvæði um tímalengd samnings, endurgjald, umgengni og aðrar skyldur þjónustuaðila.

#### Um 33. gr.

Ákvæðið er efnislega samhljóða 15. gr. b laga um Vatnajökulsþjóðgarð, nr. 60/2007, og er lagt til að það gildi einnig um hina þjóðgarðana. Með því eru styrktar heimildir og geta þjóðgarðsyfirvalda til að hafa eftirlit með hvers konar viðburðum, verkefnum og rannsóknum innan þjóðgarðs. Vegna þessa er lagt til að mælt verði fyrir um skyldu til að afla leyfis Þjóðgarðastofnunar vegna skipulagðra viðburða og nánar tilgreindra verkefna. Með þessu móti er tryggt að þjóðgarðsyfirvöldum sé kunnugt um athafnir af þessu tagi og að þau geti metið hvort veita skuli leyfi með hliðsjón af verndarmarkmiðum sem og sett nauðsynleg skilyrði fyrir leyfisveitingum. Lagt er til að stofnuninni sé heimilað að setja nauðsynleg skilyrði fyrir leyfisveitingu og sé þar fylgt almennum reglum sem stjórn er heimilt að setja.

Í 1. mgr. er fjallað um leyfisveitingar vegna skipulagðra viðburða og verkefna sem kalla á aðstöðu, mannafla eða meðferð tækja í þjóðgarðinum, svo sem vegna kvikmyndunar, listviðburða, samkomuhalds og rannsókna. Hér falla undir hvers konar viðburðir og verkefni sem geta með einhverju móti haft áhrif á verndarhagsmuni þjóðgarðsins vegna umfangs eða aðfangna. Tekið skal fram að ekki er þörf á leyfisveitingu vegna minni háttar viðburða og samkoma, en gert er ráð fyrir að mælt verði nánar fyrir um viðburði og verkefni sem krefjast leyfis í reglugerð. Almennt má ætla að rannsóknir innan þjóðgarðsins, sem samræmast verndarmark-

miðum, verði heimilaðar enda þótt nauðsynlegt kunni að vera að setja þeim skilyrði en mikilvægt er að þjóðgarðsyfirvöldum sé kunnugt um hvers konar rannsóknir sem fyrirhugaðar eru innan þjóðgarðsins.

Í 2. mgr. er lagt til að Þjóðgarðastofnun verði veitt heimild til að loka tímabundið einstökum svæðum þjóðgarðsins teljist það nauðsynlegt vegna viðburða, verkefna eða rannsókna sem veitt hefur verið leyfi fyrir. Tekið er fram að hafa skuli samráð um slíka ákvörðun við fulltrúa ferðaþjónustunnar sem ætla má að hyggi á ferðir um svæðið eftir því sem kostur er. Ætla má að sjaldan þurfi að grípa til slíkrar lokunar en reynslan sýnir að nauðsynlegt er að heimild af þessum toga sé til staðar. Um er að ræða íþyngjandi aðgerð og verður eingöngu gripið til lokunar þegar slíkt telst nauðsynlegt. Við ákvörðunartöku ber að líta til andstæðra hagsmuna svo sem hagsmuna leyfishafa, almennings og ferðaþjónustufyrirtækja og meta hvort réttlætun sé að grípa til lokunar. Því til samræmis er lagt til að sérstaklega verði mælt fyrir um að við ákvörðunartöku beri að hafa samráð við fulltrúa ferðaþjónustu eins og áður hefur komið fram. Tekið skal fram að í samræmi við meðalhófsregluna ber að tryggja að lokun vari í eins stuttan tíma og taki til eins takmarkaðs svæðis og unnt er.

Um 34. gr.

Í 34. gr. frumvarpsins er fjallað um meginstarfsstöðvar þjóðgarðanna en gert er ráð fyrir að staðsetning þeirra og nánara fyrirkomulag sé skilgreint í stjórnunar- og verndaráætlun hvers þjóðgarðs.

Um VII. kafla.

Í VII. kafla frumvarpsins er fjallað um eftirlit og úrskurð um ágreining. Þjóðgarðastofnun ber ábyrgð á eftirliti í þjóðgörðum og er dagleg framkvæmd slíks eftirlits í höndum þjóðgarðsvarðar og annarra starfsmanna þjóðgarðsins.

Um 35. gr.

Greinin fjallar um eftirlit með framkvæmd laganna, reglugerða sem settar eru á grundvelli þeirra og stjórnunar- og verndaráætlunar fyrir þjóðgarða sem er í höndum Þjóðgarðastofnunar. Ákvæðið er efnislega að mestu samhljóða 18. gr. laga um Vatnajökulsþjóðgarð, nr. 60/2007.

Um 36. gr.

Í 36. gr. frumvarpsins er ákvæði um kærheimild og kærurétt vegna ágreinings um framkvæmd laganna. Ákvæðið er efnislega samhljóða 19. gr. laga um Vatnajökulsþjóðgarð, nr. 60/2007, að öðru leyti en því að gert er ráð fyrir að ákvarðanir séu kærnanlegar til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála í stað ráðherra. Kæruréttur samkvæmt ákvæðinu er sambærilegur við kærurétt skv. 91. gr. laga um náttúruvernd, nr. 60/2013. Umhverfisverndarsamtök teljast samtök sem hafa umhverfisvernd að meginmarkmiði og útivistarsamtök teljast samtök sem hafa útivist og umhverfisvernd að markmiði. Samtökin skulu vera opin fyrir almennri aðild, gefa út ársskýrslur um starfsemi sína og hafa endurskoðað bókhald.

Um VIII. kafla.

Í VIII. kafla frumvarpsins eru ákvæði um þvingunarræði og viðurlög. Í 37. og 38. gr. er kveðið á um þvingunarræði, 39. gr. hefur að geyma ákvæði um breytingu og afturköllun leyfis og í 40. gr. er ákvæði um refsiaðbyrgð.

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að Þjóðgarðastofnun fari með umsjón og rekstur allra friðlýstra svæða á landinu, hvort heldur sem er þjóðgarða eða annarra svæða sem friðlýst eru

samkvæmt lögum um náttúruvernd. Efnisleg ákvæði um þjóðgarða verða ekki í lögum um náttúruvernd og því verður ekki hægt að beita þvingunarúrræðum náttúruverndarlaga vegna brota á ákvæðum laga um Þjóðgarðastofnun og þjóðgarða, verði frumvarpið að lögum. Eðlilegt verður þó að teljast að stofnunin geti beitt sambærilegum þvingunarúrræðum, hvort heldur sem er á svæði sem er friðlýst á grundvelli náttúruverndarlaga eða svæði sem er friðlýst sem þjóðgarður á grundvelli laga um þjóðgarðastofnun og þjóðgarða. Er því nauðsynlegt að ákvæði um þvingunarúrræði sé einnig að finna í þessum lögum.

#### Um 37. gr.

Ákvæðið er samhljóða 87. gr. laga um náttúruvernd. Í athugasemdum við frumvarp það er varð að lögum nr. 60/2013, um náttúruvernd, segir um ákvæðið að um sé að ræða vægasta þvingunarúrræðið, þ.e. heimild til að beina áskorun til þess sem brotið hefur gegn fyrirmælum laganna eða stjórnvaldsfyrirmælum sem sett eru á grundvelli þeirra um að láta af ólögmætri athöfn eða athafnaleysi. Í samræmi við meðalhófsreglu stjórnsýsluréttar er Þjóðgarðastofnun að öllu jöfnu skylt að beita fyrst þessu úrræði í tilefni af brotum. Í vissum tilvikum er þó nauðsynlegt að bregðast við án tafar og stöðva framkvæmdir eða athafnir og eru heimildir til þess í 3. mgr. 38. gr. Bregðist viðkomandi aðili ekki við áskorun skv. 1. mgr. 37. gr. geta fylgt beinskeyttari þvingunarúrræði í kjölfarið, t.d. álagning dagsekta, sbr. 3. mgr., eða stöðvun framkvæmda, sbr. 2. mgr. 38. gr.

Í 2. mgr. er kveðið á um heimild Þjóðgarðastofnunar til að leggja fyrir framkvæmdaraðila sem valdið hefur náttúruspjöllum með framkvæmd sem brýtur í bága við ákvæði frumvarpsins, stjórnvaldsfyrirmæla sem sett eru á grundvelli þeirra eða leyfa sem stofnunin veitir samkvæmt ákvæðum frumvarpsins að bæta úr þeim. Úrbæturnar geta falist í því að afmá jarðrask, lagfæra gróðurskemmdir, fjarlægja ágengar framandi tegundir og fleira. Sambærilega heimild er að finna í 3. mgr. 53. gr. skipulagslaga, nr. 123/2010, en einnig hefur verið litið til ákvæða norsku laganna um fjölbreytni náttúrunnar (lov om forvaltning av naturens mangfold). Þessi heimild kann að skarast við valdheimildir skipulagsfulltrúa eða byggingarfulltrúa vegna lögbundins eftirlits þeirra samkvæmt skipulagslögum og lögum um mannvirki ef um er að ræða framkvæmd sem gefið hefur verið út framkvæmdaleyfi eða byggingarleyfi fyrir. Vegna þessa er áskilið að Þjóðgarðastofnun hafi í þeim tilvikum samráð við skipulagsfulltrúa eða byggingarfulltrúa viðkomandi sveitarfélags. Heimild 2. mgr. verður einungis beitt ef ótvírætt er að spjöllin séu afleiðing hinnar ólögmætu háttsemi og krafan má ekki vera ósanngjörn með tilliti til kostnaðar, eðlis og umfangs tjónsins og stöðu og sakar hins brotlega. Tekið er fram að heimildin gildi ekki um umhverfisstjórnun, sbr. 55/2012, enda hafa þau að geyma heimildir til viðbragða af ýmsum toga.

Kveðið er á um dagsektir í 3. mgr. og undirstrikar orðalag ákvæðisins að þær verða ekki á lagðar nema að undangenginni áskorun skv. 1. mgr. eða til að knýja á um að öðrum skýrum fyrirmælum Þjóðgarðastofnunar sé framfylgt. Jafnframt verður hæfilegur frestur að hafa verið veittur til að verða við áskorun eða fyrirmælum.

Í 4. mgr. er fjallað um sjálfstökuúrræði stjórnvalda, þ.e. heimild til að láta vinna verk á kostnað hins vinnuskylda ef fyrirmæli um framkvæmd eru vanrækt. Sambærileg ákvæði er að finna í ýmsum lögum, sbr. t.d. 1. mgr. 61. gr. laga um hollustuhætti og mengunarvarnir, nr. 7/1998, og 3. mgr. 53. gr. og 2. mgr. 54. gr. skipulagslaga, nr. 123/2010.

#### Um 38. gr.

Ákvæðið er samhljóða ákvæði 88. gr. laga um náttúruvernd. Í athugasemdum við frumvarp það er varð að lögum nr. 60/2013, um náttúruvernd, segir um ákvæðið að það sé nauðsynlegt

til að hafa heimildarákvæði um stöðvun athafna og framkvæmda í vissum tilvikum. Þá segir að stöðvun framkvæmda sé mjög íþyngjandi þvingunarúrræði og verði því ekki beitt nema nauðsyn beri til. Í ákvæðinu er kveðið á um þrenns konar heimildir til stöðvunar athafna og framkvæmda.

Í 1. mgr. er mælt fyrir um heimild Þjóðgarðastofnunar, þar á meðal þjóðgarðsvarða og landvarða, til að stöðva fólk og farartæki ef það er nauðsynlegt til að koma í veg fyrir brot á ákvæðum frumvarpsins um umferð. Heimildin kann t.d. að eiga við um óheimila umferð sem brýtur í bága við reglur viðkomandi svæðis.

Ákvæði 2. mgr. tekur til tilvika þegar áskorun skv. 1. mgr. 37. gr. hefur verið beint til aðila en henni hefur ekki verið sinnt. Er þá Þjóðgarðastofnun heimilt að bregðast við með stöðvun ólögmetrar framkvæmdar eða athafnar. Í ákvæðinu er sams konar áskilnaður um samráð við skipulagsfulltrúa eða byggingarfulltrúa og kveðið er á um í 2. mgr. 37. gr.

Í 3. mgr. er mælt fyrir um heimild Þjóðgarðastofnunar til að stöðva tafarlaust framkvæmdir eða athafnir í tvenns konar tilvikum. Annars vegar ef framkvæmdin er leyfisskyld en hefur verið hafin án þess að leyfi hafi verið fengið og hins vegar ef stofnunin telur að af framkvæmdinni eða athöfninni stafi yfirvofandi hættu á verulegu tjóni á náttúru Íslands og aðgerð þoli enga bið. Síðari heimildin á einungis við um alvarleg tilvik, hættan á tjóni verður að vera yfirvofandi og útlit fyrir að tjónið verði verulegt. Þá þarf að vera ljóst að aðgerð þoli enga bið og þar með að önnur vægari úrræði komi ekki að gagni. Lagt er til að stöðvun skv. b-lið geti gilt í allt að tvær vikur. Á þeim tíma ætti að gefast ráðrúm til að kanna hvort fullnægjandi leyfi er fyrir framkvæmdinni og þá hvort réttu málsmeðferðarreglna hefur verið gætt við afgreiðslu þess. Ákvæði 3. mgr. fela í sér undanþágu frá þeirri meginreglu að við beitingu þvingunarúrræða skuli gætt ákvæða stjórnarsýslulaga, nr. 37/1993. Þetta leiðir af því að slík úrræði teljast í langflestum tilvikum stjórnvaldsákvæðanir í skilningi 2. mgr. 1. gr. stjórnarsýslulaga.

Í 4. mgr. er mælt fyrir um skyldu lögreglu til að aðstoða við stöðvun framkvæmda og athafna skv. 39. gr. Sams konar ákvæði er að finna í ýmsum lögum, t.d. 4. mgr. 53. gr. skipulagslaga, nr. 123/2010, og 4. mgr. 55. gr. laga um mannvirki, nr. 160/2010.

#### Um 39. gr.

Ákvæðið er samhljóða 89. gr. laga um náttúruvernd. Í athugasemdum við frumvarp það er varð að lögum nr. 60/2013, um náttúruvernd, segir um ákvæðið að í því sé kveðið á um heimild til að afturkalla leyfi sem gefið er út á grundvelli laganna ef skilyrðum þess er ekki fullnægt. Leyfi sem kann að vera heimilt að afturkalla með stoð í 39. gr. eru t.d. leyfi vegna skipulagðra viðburða og verkefna, sbr. 33. gr., og leyfi til lendingar loftfara, sbr. 5. mgr. 30. gr. Áskilið er að leyfishafa hafi verið veitt skrifleg aðvörun og gefinn frestur til úrbóta.

Samkvæmt 2. mgr. getur Þjóðgarðastofnun breytt skilyrðum leyfis, sett ný skilyrði eða afturkallað leyfi ef það er nauðsynlegt til að koma í veg fyrir verulegt, ófyrirséð tjón á náttúru Íslands. Líkt og stöðvunarheimild b-liðar 3. mgr. 38. gr. verður þessari heimild einungis beitt í undantekningartilvikum. Í 3. mgr. eru tilgreind sjónarmið sem litið skal til þegar tekin er ákvörðun á grundvelli 2. mgr.

#### Um 40. gr.

Ákvæðið er sambærilegt við 90. gr. laga um náttúruvernd. Í athugasemdum við frumvarp það er varða að lögum nr. 60/2013, um náttúruvernd, segir um ákvæðið að það taki mið af breytingu á ákvæðum eldri laga um náttúruvernd frá árinu 2012. Breytingarnar lutu meðal annars að þyngri refsingum ef alvarleg spjöll hljóttast af broti. Sérstaklega er tekið fram að sektir megi ákvarða lögaðila þótt sök verði ekki sönnuð á fyrirsvarsmenn eða starfsmenn hans.

Ýmis dæmi eru um ákvæði um refsíabyrgð án persónulegrar sakar í íslenskum rétti, en sem dæmi má nefna 35. gr. laga um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu, nr. 57/1998, og 32. gr. laga um leit, rannsóknir og vinnslu kolvetnis, nr. 13/2001.

Rétt er að geta þess að í 179. gr. almennra hegningarlaga, nr. 19/1940, er mælt fyrir um refsínæmi meiri háttar brota gegn lagaákvæðum um verndun umhverfis og hefur greinin að geyma þrenns konar verknaðarlýsingu. Ákvæði 3. tölul. þeirrar greinar tekur til þess þegar valdið er verulegu jarðraski þannig að landið breytir varanlega um svip eða merkur náttúru-minjum er spillt. Refsimörk greinarinnar eru fjögurra ára fangelsi. Í þessari grein almennra hegningarlaga er áskilið að háttsemin sé andstæð umhverfislögum og er miðað við gildandi lög til verndar umhverfi og náttúru á hverjum tíma. Háttsemin gæti þannig einnig leitt til refsíabyrgðar á grundvelli viðkomandi laga en ef um er að ræða alvarlegt brot eða „meiri háttar“ verður það fellt undir 179. gr. almennra hegningarlaga.

Í 5. mgr. er fjallað um tilraun til brota og hlutdeild og vísað um þau efni til III. kafla almennra hegningarlaga.

6. mgr. hefur að geyma heimild til upptöku ökutækis en heimildin var fyrst sett í lög um náttúruvernd með lagabreytingum árið 2012.

#### Um IX. kafla.

Í IX. kafla frumvarpsins eru ýmis ákvæði, þ.m.t. ákvæði um setningu reglugerða fyrir þjóðgarð. Í frumvarpinu er farin sú leið að sameina reglugerðarheimildirnar eins og kostur er í einni grein í stað þess að þær sé að finna í einstökum greinum frumvarpsins. Í 42. gr. er ákvæði um heimild til gjaldtöku í þjóðgördum og er ákvæðið að miklu leyti efnislega sambærilegt frumvarpi sem lagt var fram á Alþingi um breytingar á lögum um Vatnajökulsþjóðgarð og lögum um þjóðgarðinn á Þingvöllum. Þá er í kaflanum að finna breytingar á öðrum lögum vegna stofnunar Þjóðgarðastofnunar og tilfærslu verkefna frá Umhverfisstofnun, Vatnajökulsþjóðgarði og þjóðgarðinum á Þingvöllum til hinnar nýju stofnunar, Þjóðgarðastofnunar.

#### Um 41. gr.

Reglugerðarheimildir eru í 41. gr. frumvarpsins. Greinin er tvískipt. Í 1. mgr. er að finna ákvæði um reglugerðir sem ráðherra skal setja um nánari framkvæmd einstakra greina frumvarpsins og í 2. mgr. er að finna ákvæði sem heimilar ráðherra að setja reglugerðir um nánari framkvæmd einstakra greina. Í a- og b-lið 1. mgr. segir að ráðherra setji í reglugerð nánari ákvæði um friðlýsingu Vatnajökulsþjóðgarðs og þjóðgarðsins Snæfellsjökuls og stækkun þeirra þar sem tilgreind eru mörk þjóðgarðanna. Mörk beggja þjóðgarðanna eru ákvörðuð í reglugerð samkvæmt núgildandi fyrirkomulagi og verður ekki breyting þar á samkvæmt þessu frumvarpi. Þá er í c- og d- lið kveðið á um að skipting landsins í umdæmi verði gerð með reglugerð sem og að nánar verði kveðið á um skipan umdæmisráða og starfshætti þeirra í reglugerð. Í 3. mgr. er sérstaklega kveðið á um að sú skipting verði unnin í samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga enda gegna sveitarfélögin lykilhlutverki í umdæmisráðum. Þá þarf við ákvörðun marka umdæma og fjölda þeirra að hafa í huga hvaða forsendur eru fyrir viðkomandi skiptingu. Slíkar forsendur geta til að mynda verið faglegar, þ.e. fjöldi friðlýstra svæða innan viðkomandi umdæma, landfræðilegar, þ.e. ákveðin skipting hentar landfræðilega, hagnýtar, þ.e. vegalengdir ekki það miklar að óhentugt er að skipuleggja fundartíma og að lokum hvernig sveitarfélög vinna nú þegar saman t.d. í landshlutasamtökum sveitarfélaga eða samkvæmt annarri svæðisbundinni skiptingu. Þá getur verið mismunandi eftir landshlutum hvaða stærð á umdæmisráðum sé heppileg. Lítil landfræðileg svæði henta

hugsanlega á ákveðnum stöðum á meðan stærri svæði henta betur á öðrum. Hafa þarf framan- greint í huga við skiptingu landsins í umdæmi. Eins og áður segir eru sveitarfélögin lykilaðili við ákvörðun slíkrar skiptingar, enda eru þau vön að vinna saman eftir landshlutum eða svæðum.

Ráðherra skal skv. e-lið 1. mgr. kveða nánar á um skipan stjórna náttúruverndarsvæða í reglugerð. Í slíkri reglugerð þarf meðal annars að koma fram hvaða skilyrði viðkomandi náttúruverndarsvæði þarf að uppfylla til að stjórn verði skipuð. Slík skilyrði geta til að mynda verið ákveðin stærð og umfang svæðis og verndargildi þess.

Í g-lið er kveðið á um að ráðherra ákveði í reglugerð mörk rekstrarsvæða Vatnajökulsþjóðgarðs. Um nánari umfjöllun um rekstrarsvæða vísast til athugasemda við 22. gr. frumvarps þessa.

Í j-lið er kveðið á um reglugerð um málsmeðferð og leyfisveitingar skv. 5. mgr. 30. gr. og 33. gr. Er annars vegar um að ræða leyfisveitingar vegna lendingar loftfara innan þjóðgarðs og hins vegar leyfisveitingar vegna skipulagðra viðburða og einstakra verkefna sem kalla á aðstöðu, mannafla eða meðferð tækja í þjóðgarði.

Í k-lið er kveðið á um reglugerð vegna samninga um atvinnutengda starfsemi í þjóðgarði. Samkvæmt ákvæðinu á í reglugerð að setja nánari skilyrði sem atvinnutengd starfsemi þarf að uppfylla til að geta fengið samning um rekstur slíkrar starfsemi innan þjóðgarðs. Þá er mikilvægt að kveða á um málsmeðferð, efni og gerð samninga um atvinnutengda starfsemi, tímalengd samninga og endurgjald. Því tengdu er í 4. mgr. 9. gr. gert ráð fyrir að heimilt sé í lóðarleigusamningi að áskilja ríkinu kauprétt á mannvirki sem reist hefur verið á grundvelli lóðarleigusamnings. Vísast til athugasemda við ákvæðið í frumvarpi þessu.

Þá er í m-lið kveðið á um reglugerð fyrir gjaldtöku innan marka þjóðgarðs, sbr. 43. gr. frumvarpsins.

Í 2. mgr. er að finna reglugerðarheimildir fyrir ráðherra sé það metið sem svo að nauðsynlegt að setja í reglugerð ákvæði um nánari framkvæmd einstakra greina frumvarpsins. Í a-lið 2. mgr. segir að ráðherra sé heimilt að kveða á um stækkun þjóðgarðsins á Þingvöllum, sbr. 5. gr. og taka friðlýsingin og mörk þjóðgarðsins gildi við setningu reglugerðarinnar. Mörk þjóðgarðsins eru í dag ákvörðuð í 2. mgr. 1. gr. laga um þjóðgarðinn á Þingvöllum, nr. 47/2004. Samkvæmt frumvarpinu er gert ráð fyrir að mörk þjóðgarðsins verði skilgreind frumvarpinu en heimilt verði að stækka þjóðgarðinn með reglugerð. Væri slík stækkun ekki takmörkuð við nánasta nágrenni Þingvalla við Öxará, heldur gæti verið um mun stærra svæði að ræða, þætti slíkt henta og að uppfylltum öllum lagaskilyrðum. Ef svæði eftir stækkun næði til fleiri sveitarfélaga en áður yrðu viðkomandi sveitarstjórnir að koma sér saman um fulltrúa í stjórn.

Um 42. gr.

Gjaldtökuheimild fyrir þjónustu í þjóðgördum er í 42. gr. frumvarpsins. Ákvæðið byggist á efni frumvarps til laga um breytingu á lögum um þjóðgarðinn á Þingvöllum og lögum um Vatnajökulsþjóðgarð sem lagt var fyrir Alþingi á 146. löggjafarþingi 2016–2017 en náði ekki fram að ganga. Sú breyting hefur verið gerð að ekki verður heimilt að taka gjald fyrir aðgang að viðkomandi svæði heldur eingöngu fyrir aðgang að veittri þjónustu. Lagt er til að heimilt verði að taka gjöld innan þjóðgarðs fyrir veitta þjónustu og að heimilt verði að ákveða að gjaldið nemi fastri fjárhæð fyrir veitta þjónustu innan ákveðins tímaramma. Þannig getur verið heppilegt að slíkur tímarammi sé til að mynda einn sólarhringur eða jafnvel fleiri. Breytingin frá gjaldtökuákvæði laga um Vatnajökulsþjóðgarð snýr að því hvaða rekstrarþætti er heimilt að reikna inn í upphæð þjónustugjalda þannig að ekki verður eingöngu um að ræða kostnað vegna þjónustu og eftirlits heldur einnig kostnað við uppbyggingu og viðhald innviða og

rekstur. Eins og gjaldtökuákvæði þeirra laga er í dag er ekki nægjanlega skýrt hvaða uppbyggingarkostnað er hægt að reikna inn í upphæð þjónustugjalda. Skýrt er tekið fram í 4. mgr. 42. gr. frumvarpsins að slík gjöld eiga að renna til þjóðgarðsins og þeirra náttúruverndarsvæða sem hann hefur umsjón með og skal ráðstafað til að mæta kostnaði við vinnslu og afgreiðslu umsókna, rekstur og þjónustu, uppbyggingu og viðhald innviða og eftirlit með dvalargestum og rekstraráðilum innan marka þjóðgarðsins. Dæmi um þjónustu sem heimilt er að taka gjald fyrir er til að mynda aðgangur að bílastæðum og salerni. Gjöld skulu birt í reglugerð sem ráðherra setur, sbr. 42. gr. og byggjast á áætlunum þjóðgarðsins um tekjur, gjöld og uppbyggingu innviða. Gert er ráð fyrir að um hefðbundin þjónustugjöld sé að ræða sem renni til viðkomandi þjóðgarðs. Jafnframt er í 2. mgr. gert ráð fyrir að heimilt verði að innheimta gjöld vegna leyfisveitinga og samninga. Ljóst er að leyfisveitingum og gerð samninga fylgir ákveðin umsýsla og vinna af hálfu þjóðgarðsyrivalda, auk þess sem eftirlit með leyfisskyldri starfsemi kann að vera nauðsynlegt til að tryggja að farið sé að almennum reglum sem um þjóðgarðinn gilda og þeim sérstöku skilyrðum sem kunna að hafa verið sett. Nýmæli er að finna í 3. mgr. ákvæðisins, en þar segir að sé nauðsynlegt að takmarka fjölda aðila sem stunda tiltekna atvinnutengda starfsemi í þjóðgarði sé 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. Í 3. mgr. 26. gr. frumvarpsins segir að í stjórnunar- og verndaráætlun skuli koma fram almennt mat á því hvort og þá hvernig takmarka skuli atvinnutengda starfsemi innan þjóðgarðs með hliðsjón af ákvæðum 4. gr. Með 3. mgr. 42. gr. er verið að tryggja að sé niðurstaðan að takmörkun er nauðsynleg þá þurfi málsmeðferð að vera með þeim hætti að val á milli hæfra aðila sé opinbert, hlutlægt og gagnsætt. Þá á ákvæðið að tryggja að þjóðgarðurinn geti látið fjárhæð endurgjalds ráða úrslitum við ákvörðun um hvaða aðili fær samning um viðkomandi starfsemi en nauðsynlegt er að taka fram að fjárhæðin kemur ekki til skoðunar fyrr en ljóst er hvaða aðilar uppfylla þær kröfur og þau skilyrði sem sett eru fyrir viðkomandi starfsemi. Það er því ekki fyrr en í lok opinbera auglýsingaferilsins sem fjárhæð kemur til skoðunar.

Um 43. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringa.

Um 44. gr.

Í ákvæðinu er kveðið á um breytingar á lögum vegna tilkomu Þjóðgarðastofnunar. Veigamestu breytingarnar eru á lögum um náttúruvernd, nr. 60/2013, þar sem Þjóðgarðastofnun mun taka við verkefnum Umhverfisstofnunar sem hún fer með á grundvelli laganna, að frátöldum XI. kafla þeirra sem fjallar um innflutning og dreifingu lifandi framandi lífvera. Hér verður gert grein fyrir þeim liðum ákvæðisins sem þarfnast frekari skýringa.

Í 2. tölul. b-liðar 1. tölul. greinarinnar er lagt til að nýtt ákvæði bætist við 13. gr. laga um náttúruvernd, sem vísar til ákvæðis 25. gr. frumvarps þessa. Vísar ákvæðið til þess að þegar Þjóðgarðastofnun sinnir stjórnsýslulegu hlutverki sínu samkvæmt lögum um náttúruvernd og til umfjöllunar eru menningarminjar innan náttúruverndarsvæða beri henni að leita til Minjastofnunar sem fer með vernd og vörslu menningarminja samkvæmt lögum nr. 80/2012, um menningarminjar.

Í d-lið 1. tölul. ákvæðisins er lögð til breyting á 43. gr. laga um náttúruvernd sem vísar til 1. mgr. 10. gr. frumvarpsins um kaup á fasteignum, mannvirkjum og nytjaréttindum innan þjóðgarðs. Lagt er til að sambærilegt ákvæði komi inn í lög um náttúruvernd þar sem 10. gr.



gildir eingöngu innan Þjóðgarðs en eðlilegt er að stofnunin geti nýtt sér heimildina hvort sem um er að ræða svæði innan eða í næsta nágrenni við Þjóðgarð eða friðlýst svæði.

Í e-lið 1. tölul. eru lagðar til breytingar á ákvæðum náttúruverndarlaga um friðlýsingarflokkinn Þjóðgarða. Í frumvarpinu er lagt til að kveðið verði á um friðlýsingu landsvæðis sem Þjóðgarðs í sérlægum um Þjóðgarðastofnun og Þjóðgarða en þó lagt til að almennt ákvæði um friðlýsingarflokkinn haldi sér í lögum um náttúruvernd til að heildarmyndin yfir friðlýsingarflokka hverfi ekki þaðan.

Í f-lið 1. tölul. er lagt til að bæði Þjóðgarðastofnun og Umhverfisstofnun veiti umsagnir við gerð svæðis- og aðalskipulagsáætlana og vegna verulegra breytinga á þeim. Þó svo að framkvæmd náttúruverndarlaga muni að mestu leyti færast til Þjóðgarðastofnunar er nauðsynlegt að Umhverfisstofnun haldi áfram umsagnarhlutverki sínu við gerð slíkra skipulagsáætlana enda mun sú stofnun áfram fara með veigamikil verkefna, t.d. á sviði mengunarmála.

Í h-lið 1. tölul. er lögð til breyting á 1. mgr. 81. gr. laga um náttúruvernd. Snýr breytingin að gerð stjórnunar- og verndaráætlana fyrir friðlýst svæði, önnur en Þjóðgarða. Með tilkomu umdæmisráða samkvæmt frumvarpi þessu verður það hlutverk þeirra að hafa yfirumsjón með gerð slíkra áætlana fyrir friðlýst svæði í viðkomandi umdæmi. Hafi stjórn verið skipuð yfir náttúruverndarsvæði verður það hlutverk viðkomandi stjórna.

#### Um ákvæði til bráðabirgða.

Samkvæmt ákvæði til bráðabirgða I er heimilt, þrátt fyrir ákvæði 44. gr., að skipa forstjóra Þjóðgarðastofnunar fyrir áætlaða gildistöku laganna 1. janúar 2020 og skal hann vinna að undirbúningi gildistöku laganna. Mikilvægt er að þegar verkefni Vatnajökulsþjóðgarðs, þjóðgarðsins á Þingvöllum og þess hluta Umhverfisstofnunar sem fer með náttúruvernd færast til nýrrar stofnunar verði búið að undirbúa flutninginn vel. Þá er einnig heimilt að skipa umdæmisráð, stjórnir þjóðgarða og Þingvallanefnd þar sem talið er nauðsynlegt að stofnunin geti hafið störf af fullum krafti við áætlaða gildistöku laganna.

Í ákvæði til bráðabirgða II er kveðið á um forgangsrétt starfsmanna Vatnajökulsþjóðgarðs, þjóðgarðsins á Þingvöllum og Umhverfisstofnunar sem starfa við þau verkefni sem færast til Þjóðgarðastofnunar. Tekið er sérstaklega fram að 7. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, gildi ekki við veitingu starfa þannig að heimilt er að ráða í störf án þess að þau séu auglýst opinberlega.

Í ákvæði til bráðabirgða III er kveðið á um að stjórnunar- og verndaráætlanir sem settar eru á grundvelli laga um Vatnajökulsþjóðgarð, nr. 60/2007, laga um náttúruvernd, nr. 60/2013 og laga um þjóðgarðinn á Þingvöllum, nr. 47/2004, haldi gildi sínu við gildistöku laga þessara.