

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um Vatnajökulspjóðgarð, nr. 60/2007, með síðari breytingum (stjórnfyrirkomulag, verndaráætlun, leyfisveitingar o.fl.).

(Lagt fyrir Alþingi á 145. löggjafarþingi 2015–2016.)

1. gr.

Á eftir orðinu „stjórn“ í 3. mgr. 1. gr. laganna kemur: valdheimildir.

2. gr.

2. gr. laganna orðast svo:

Markmið með stofnun Vatnajökulspjóðgarðs er að:

1. Vernda náttúru svæðisins, svo sem landslag, lífríki, jarðmyndanir og menningarminjar.
2. Gefa almenningi kost á að kynnst og njóta náttúru og sögu svæðisins.
3. Stuðla að rannsóknum á svæðinu, fræða um það og ýta undir aukinn skilning almennings á gæðum og sérstöðu svæðisins.
4. Leitast við að styrkja byggð og atvinnustarfsemi í nágrenni þjóðgarðsins, m.a. með því að hvetja til sjálfbærrar nýtingar gæða svæðisins.

3. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 4. gr. laganna:

- a. Við 3. másl. bætist: og skal annar þeirra hafa fagþekkingu á verksviði þjóðgarða.
- b. 5. másl. orðast svo: Einn fulltrúi tilnefndur af útivistarsamtökum og einn fulltrúi tilnefndur sameiginlega af ferðamálasamtökum skulu eiga áheyrnaraðild að fundum stjórnar.

4. gr.

5. másl. 5. gr. laganna fellur brott.

5. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 1. mgr. 6. gr. laganna:

- a. Í stað orðsins „verndaráætlun“ í 2. tölul. og sama orðs hvarvetna annars staðar í lögnum kemur, í viðeigandi beygingarfalli: stjórnunar- og verndaráætlun.
- b. 3. tölul. orðast svo: Að samþykkja fjárhagsáætlun um rekstur þjóðgarðsins, að ráðstafa fé til rekstrarsvæða og samþykkja rekstraráætlun hvers svæðis.

c. Við bætast tveir nýir töluliðir, svohljóðandi:

7. Að gera tillögu til ráðherra að skipan framkvæmdastjóra.
8. Yfirumsjón með gerð atvinnustefnu, þ.m.t. að móta skilyrði fyrir því að aðilar megi stunda atvinnu innan þjóðgarðsins og samninga þar um.

6. gr.

Á eftir 1. málsl. 2. mgr. 7. gr. laganna kemur nýr málslíður, svohljóðandi: Sömu aðilar tilnefna jafnmarga varamenn sem eru skipaðir með sama hætti.

7. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 1. mgr. 8. gr. laganna:

- a. Í stað orðsins „vinna“ í 2. tölul. kemur: hafa yfirumsjón með gerð.
- b. Í stað orðsins „gera“ í 3. tölul. kemur: samþykkja.
- c. Á eftir orðinu „tillögu“ í 4. tölul. kemur: til framkvæmdastjóra.

8. gr.

Á eftir 8. gr. laganna koma þrjár nýjar greinar, 8. gr. a – 8. gr. c, ásamt fyrirsögnum, svohljóðandi:

a. (8. gr. a.)

Samstarf stjórnar og svæðisráða.

Stjórn Vatnajökulspjóðgarðs og svæðisráð einstakra rekstrarsvæða skulu vinna saman að málefnum þjóðgarðsins og markmiðum hans skv. 2. gr.

b. (8. gr. b.)

Framkvæmdastjóri.

Ráðherra skipar framkvæmdastjóra til fimm ára í senn að fengnum tillögum stjórnar Vatnajökulspjóðgarðs.

c. (8. gr. c.)

Hlutverk framkvæmdastjóra.

Framkvæmdastjóri annast daglegan rekstur Vatnajökulspjóðgarðs í umboði stjórnar. Framkvæmdastjóri ber ábyrgð á:

1. Að þjóðgarðurinn starfi í samræmi við lög og stjórnvaldsfyrirmæli.
2. Fjárreiðum þjóðgarðsins og reikningshaldi og að fjármunir séu nýttir í samræmi við fjárhagsáætlun og gerð fjárhagsáætlunar um rekstur þjóðgarðsins í samræmi við rekstrar- og framkvæmdaáætlanir sem þjóðgarðsverðir vinna fyrir viðkomandi rekstrarsvæði.
3. Yfirstjórn starfsmannamála, ráðningu þjóðgarðsvarða í samráði við og að fengnu samþykki stjórnar, og ráðningu annarra starfsmanna.
4. Samstarfi við stofnanir, sveitarfélög, landeigendur og aðra hagsmunaaðila um málefni þjóðgarðsins.

9. gr.

1. málsl. 9. gr. laganna orðast svo: Á hverju rekstrarsvæði skal starfa þjóðgarðsvörður sem ráðinn er af framkvæmdastjóra samkvæmt tillögu viðkomandi svæðisráðs.

10. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 10. gr. laganna:

- a. Á eftir orðunum „daglegan rekstur“ í 1. másl. kemur: starfsmannahald.
- b. Í stað orðanna „í umboði stjórnar“ í 1. másl. kemur: í samráði við framkvæmdastjóra.
- c. Í stað orðsins „stjórn“ í 2. másl. kemur: framkvæmdastjóra.
- d. 3. másl. fellur brott.
- e. 5. tölul. orðast svo: Skipulag og umsjón með fræðslu um náttúru, sögu, vernd og nýtingu viðkomandi svæðis og um Vatnajökulspjóðgarð.
- f. Við bætast tveir nýir töluliðir, svohljóðandi:
 6. Að vinna rekstrar- og framkvæmdaáætlanir fyrir viðkomandi rekstrarsvæði í samráði við framkvæmdastjóra.
 7. Að annast leyfisveitingar í samræmi við ákvæði laga þessara, reglugerðar og viðmiða sem sett hafa verið.

11. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 12. gr. laganna:

- a. Við 1. mgr. bætast tveir nýir málsliðir, svohljóðandi: Stjórnunar- og verndaráætlun er meginstjórnþæki þjóðgarðsins. Áætlunin tilgreinir nánar markmið verndunar, stefnu stjórnar og leiðir til að framfylgja stjórnun og vernd, í samræmi við markmið laga þessara.
- b. Í stað 2. mgr. koma tvær nýjar málsgreinar, svohljóðandi:

Í stjórnunar- og verndaráætlun skal nánar tiltekið gerð grein fyrir markmiðum verndar á einstökum svæðum innan Vatnajökulspjóðgarðs, einstökum verndaraðgerðum, landnýtingu, mannvirkjagerð, samgöngum og öðrum innviðum á svæðinu. Þar skal fjallað um umferðarrétt almennings, aðgengi að svæðinu og not þess.

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 Vatnajökulspjóðgarði.
- c. Við 1. másl. 3. mgr. og 4. másl. 4. mgr. bætist: og eftir atvikum aðrar hlutaðeigandi fagstofnanir ríkisins.
- d. Á eftir orðunum „í bága við lög þessi“ í 2. másl. 5. mgr. kemur: eða; og orðin „eða verndarmarkmið þjóðgarðsins“ í sama másl. falla brott.
- e. Í stað „3.–5. mgr.“ í 1. másl. 6. mgr. kemur: 4.–6. mgr.
- f. Á eftir orðunum „skal ávallt leita umsagnar“ í 3. másl. 6. mgr. kemur: viðkomandi.
- g. Við 6. mgr. bætast þrjú nýir málsliðir, svohljóðandi: Við stækkun þjóðgarðsins er heimilt að gera viðauka við stjórnunar- og verndaráætlun með lýsingu á mörkum og náttúru og ákvæðum um stjórnun og vernd hins nýja svæðis, án þess að öll áætlunin sé tekin til endurskoðunar. Um málsmeðferð fer samkvæmt ákvæðum 4.–6. mgr. Sameina skal viðaukann við stjórnunar- og verndaráætlun við næstu endurskoðun hennar.

12. gr.

Í stað 2. mgr. 13. gr. laganna koma fjórar nýjar málsgreinar, svohljóðandi:

Ekki þarf sérstakt leyfi Vatnajökulsþjóðgarðs samkvæmt lögum þessum fyrir þeim 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.

Viðkomandi þjóðgarðsvörður hefur eftirlit með framkvæmdum og að virt séu ákvæði laga þessara, reglugerðar um Vatnajökulsþjóðgarð og stjórnunar- og verndaráætlunar og þeim skilyrðum sem framkvæmdinni voru sett þar.

Allir þeir sem fara um þjóðgarðinn og dvelja 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 Vatnajökulsþjóðgarði.

Ráðherra er heimilt að setja í reglugerð nánari ákvæði um réttaráhrif stjórnunar- og verndaráætlunar.

13. gr.

Í stað orðanna „og landslagi“ í 1. másl. 14. gr. laganna kemur: landslagi og menningarminjum.

14. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 15. gr. laganna:

- a. Í stað 1. mgr. koma þrjár nýjar málsgreinar, svohljóðandi:

Almenningi er heimil för um Vatnajökulsþjóðgarð og dvöl þar í lögmætum tilgangi.

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

Setja skal í reglugerð ákvæði um tjöldun, umferð gangandi vegfarenda, ríðandi og hjólandi manna, sem og um umferð vélknúinna ökutækja í Vatnajökulsþjóðgarði.
- b. Í stað „3. mgr.“ í 2. mgr. kemur: 6. mgr.
- c. Á eftir 2. mgr. kemur ný málsgrein, svohljóðandi:

Afla skal leyfis þjóðgarðsvarðar til lendingar loftfars innan Vatnajökulsþjóðgarðs. Nánar skal mælt fyrir um málsmeðferð og leyfisveitingar í reglugerð.
- d. Í stað orðanna „reglugerð um“ í 1. másl. 3. mgr. kemur: stjórnunar- og verndaráætlun fyrir.
- e. 1. másl. 4. mgr. orðast svo: Liggi landsvæði eða lífríki undir skemmdum og talið er nauðsynlegt að grípa til tafarlausra aðgerða getur viðkomandi þjóðgarðsvörður tekið ákvörðun um tímabundna lokun afmarkaðs svæðis fyrir umferð.
- f. Fyrirsögn greinarinnar orðast svo: *Dvöl, umgengni og umferð í þjóðgarðinum.*

15. gr.

Á eftir IV. kafla laganna kemur nýr kafli, IV. kafli A, **Starfsemi í Vatnajökulsþjóðgarði**, með tveimur nýjum greinum, 15. gr. a og 15. gr. b, ásamt fyrirsögnum, svohljóðandi:

a. (15. gr. a.)

Samningar við þjónustuaðila.

Óheimilt er að reka atvinnutengda starfsemi í þjóðgarðinum án samnings um slíka starfsemi við Vatnajökulsþjóðgarð.

Í slíkum samningum skal setja þau skilyrði fyrir starfseminni sem talin er þörf á, meðal annars vegna verndarmarkmiða þjóðgarðsins. Nánar skal mælt fyrir um slík skilyrði, málsmeðferð og gerð samninga samkvæmt ákvæði þessu í reglugerð.

b. (15. gr. b.)

Leyfisveitingar.

Afla skal leyfis þjóðgarðsvarðar vegna skipulagðra viðburða og verkefna sem kalla á aðstöðu, mannafla eða meðferð tækja í þjóðgarðinum, svo sem til kvikmyndunar, listviðburða, samkomuhalds og rannsókna. Þjóðgarðsverði er heimilt að setja þau skilyrði fyrir leyfisveitingu sem nauðsynleg eru.

Þjóðgarðsverði 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 þjóðgarðsvarðar um lokun svæðis samkvæmt ákvæði þessu skal birt í B-deild Stjórnartíðinda og með öðrum opinberum hætti í dagblöðum og á vefsíðu þjóðgarðsins.

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

Ráðherra er heimilt að kveða nánar á um leyfisveitingar í reglugerð.

16. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 16. gr. laganna:

- a. 1. másl. 2. mgr. orðast svo: Vatnajökulsþjóðgarði er enn fremur heimilt að reka upplýsinga- og þjónustumiðstöðvar þar sem almenningi er veitt fræðsla um náttúruvernd í þjóðgarðinum og þjónusta eftir því sem þörf krefur og samkvæmt nánari ákvörðun stjórnar þjóðgarðsins.
- b. Við 2. mgr. bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Stjórn þjóðgarðsins ákveður staðsetningu og rekstrarfyrirkomulag þjónustumiðstöðva og skal stefna stjórnar þar að lútandi koma fram í stjórnunar- og verndaráætlun.
- c. Fyrirsögn greinarinnar orðast svo: *Meginstarfsstöðvar og þjónustustöðvar.*

17. gr.

17. gr. laganna fellur brott.

18. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 18. gr. laganna:

- a. Í stað orðanna „eða landslagi“ í 1. másl. 2. mgr. kemur: landslagi eða menningarminjum.
- b. Á eftir 2. mgr. kemur ný málsgrein, svohljóðandi:

Ef brýna nauðsyn ber til er þjóðgarðsverði, í samráði við önnur yfirvöld 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 gera annað sem auðveldar aðkomu eða brottför af svæði. Skilyrði er að með framkvæmdinni sé brugðist við nátt-

úrúv á 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 vega og aðrar framkvæmdir sem ráðast þarf í þegar náttúruváin eða aðrar óvæntar aðstæður eru ekki lengur fyrir hendi.

19. gr.

2. málsl. 1. mgr. 20. gr. laganna orðast svo: Í reglugerðinni skal kveðið á um stofnun þjóðgarðsins, mörk hans og rekstrarsvæða innan hans, verndun og verndarstig og staðsetningu meginstarfsstöðva.

20. gr.

Við 21. gr. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Heimilt er að innheimta gjöld vegna leyfisveitinga og samninga skv. 5. mgr. 15. gr. og 15. gr. a og 15. gr. b. Gjöldin skulu standa undir kostnaði við veitingu leyfa, umsjón og eftirlit vegna hinnar leyfisskyldu starfsemi. Ráðherra ákveður fjárhæð gjaldsins og nánara fyrirkomulag gjaldtöku í reglugerð að fengnum tillögum stjórnar þjóðgarðsins.

21. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

I. Inngangur.

Lög um Vatnajökulsþjóðgarð, nr. 60/2007, tóku gildi 1. maí 2007. Í ákvæði til bráðabirgða í lögnum er kveðið á um að ákvæði laganna um stjórnfyrirkomulag Vatnajökulsþjóðgarðs skuli eigi síðar en 1. janúar 2013 endurskoðuð í samstarfi ríkis og sveitarfélaga. Stjórnfyrirkomulag garðsins var nýjung í stjórnun friðlýstra svæða í landinu og byggist á valddreifðu fyrirkomulagi með virkri aðkomu sveitarstjórna og félagasamtaka. Þjóðgarðurinn er einn stærsti þjóðgarður í Vestur-Evrópu og er um 14% af flatarmáli Íslands. Vegna stærðar þjóðgarðsins var stjórnun hans óhjákvæmilega mjög viðamikil verkefni þar sem fjölbreyttir hagsmunir og ólík sjónarmið eru viðfangsefni.

Í janúar 2013 skipaði umhverfis- og auðlindaráðherra starfshóp til að fara yfir stjórnfyrirkomulag þjóðgarðsins og gera tillögur til breytinga ef þurfa þætti. Í starfshópnum voru Jón Geir Pétursson, skrifstofustjóri í umhverfis- og auðlindaráðuneytinu, sem jafnframt var formaður hópsins, Gunnþórunn Ingólfssdóttir, sveitarstjóri Fljótisdalshrepps, fyrir hönd Sambands íslenska sveitarfélaga, og Daði Már Kristófersson, dósent í umhverfis- og auðlinda-hagfræði við Háskóla Íslands. Starfshópurinn skilaði greinargerð til ráðherra 27. ágúst 2013.

Frumvarp það sem hér liggur fyrir er byggt á tillögum starfshópsins auk þess sem litið er til ábendinga Ríkisendurskoðunar er fram koma í skýrslu stofnunarinnar um rekstur og stjórnskipulag Vatnajökulsþjóðgarðs frá ágúst 2013. Að auki eru í frumvarpinu lagðar til aðrar breytingar á lögnum með hliðsjón af rekstri þjóðgarðsins frá gildistöku laganna 1. maí 2007. Er þar einkum um að ræða breytingar vegna skörunar laganna og reglugerðar um Vatnajökulsþjóðgarð og verndaráætlunar. Að auki eru lögð til ný ákvæði um leyfisveitingar vegna ýmiss konar atburða, framkvæmda og starfsemi innan þjóðgarðsins, breytingar til skýringar á ákvæðum um gjaldtöku fyrir útgáfu leyfa og eftirlit með atburðum, framkvæmd-

um eða starfsemi innan þjóðgarðsins og ákvæði um heimild til tjöldunar og aðrar lagatæknilegar breytingar.

II. Tilfni og nauðsyn lagasetningar.

Starfshópur um endurskoðun stjórnfyrirkomulags Vatnajökulshjóðgarðs kannaði viðhorf helstu aðila til stjórnfyrirkomulags þjóðgarðsins með því að óska eftir afstöðu þeirra til þriggja atriða. Þær spurningar sem lagðar voru fyrir viðkomandi aðila voru: 1) Hvernig finnst þér hafa tekist með stjórnun Vatnajökulshjóðgarðs? 2) Myndir þú vilja leggja til breytingar á núverandi fyrirkomulagi stjórnunar Vatnajökulshjóðgarðs? Ef svo er, hverjar ættu þær að vera og af hverju? 3) Aðrar ábendingar til starfshópsins varðandi stjórnfyrirkomulag Vatnajökulshjóðgarðs. Til að tryggja aðkomu almennings voru sömu spurningar settar á vef umhverfis- og auðlindaráðuneytisins þar sem almenningi gafst færi á að senda inn svör. Alls bárust svör frá 30 aðilum.

Í niðurstöðum starfshópsins kemur fram að valddreift stjórnfyrirkomulag Vatnajökulshjóðgarðs hafi í meginatriðum reynst vel, samstarf hafi verið náið á milli ríkis og sveitarfélaga og hagsmunaaðilar hafi haft mikla aðkomu að ákvörðunum sem teknar hafa verið. Starfshópurinn komst að þeirri niðurstöðu að róttækra breytinga væri ekki þörf á stjórnfyrirkomulagi þjóðgarðsins en taldi hins vegar nauðsynlegt að skýra betur nokkra þætti þess, þá sérstaklega hvað varðar verkaskiptingu, valdmörk og ábyrgð einstakra aðila innan stjórnkerfisins.

Aðrar breytingar í frumvarpinu eru lagðar til í kjölfar þeirrar reynslu sem skapast hefur frá því að lögin tóku gildi 1. maí 2007. Eru það meðal annars breytingar er lúta að samspili reglugerðar um Vatnajökulshjóðgarð annars vegar og verndaráætlunar þjóðgarðsins hins vegar, en hún hefur í raun stöðu reglugerðar og er það tæki sem stjórn þjóðgarðsins vinnur einna mest eftir. Að auki hefur reynsla síðustu ára sýnt fram á að nauðsynlegt er að kveða skýrt á um það hvaða háttsemi, starfsemi og atburðir eru háðir leyfisveitingu stofnunarinnar og því tengt er full þörf á að skýra ákvæði um gjaldtöku fyrir útgáfu leyfa og eftirlit með atburðum, framkvæmdum eða starfsemi innan þjóðgarðsins.

III. Meginefni frumvarpsins.

Eins og áður greinir er í ákvæði til bráðabirgða í lögum um Vatnajökulshjóðgarð kveðið á um að endurskoða eigi stjórnfyrirkomulag þjóðgarðsins eigi síðar en 1. janúar 2013. Í kjölfar skýrslu um endurskoðunina eru í frumvarpinu lagðar til breytingar á II. kafla laganna er fjallar um stjórn Vatnajökulshjóðgarðs. Að auki eru lagðar til breytingar á öðrum ákvæðum laganna í kjölfar þeirrar reynslu sem komin er frá stofnun þjóðgarðsins árið 2007. Helstu breytingarnar sem felast í frumvarpinu eru eftirfarandi:

1. Ákvæði um framkvæmdastjóra eru sett fram og skýrt kveðið á um ábyrgð hans.
2. Ákvæði um þjóðgarðsverði er breytt til að samræmi sé á milli ábyrgðar þeirra og framkvæmdastjóra þjóðgarðsins.
3. Skýrar er kveðið á um hvaða verk falla undir lög um þjóðgarðinn, undir reglugerð og verndaráætlun. Lögð er til breytt orðanotkun um verndaráætlun þannig að heitið verði framvegis stjórnunar- og verndaráætlun.
4. Ítarlega er mælt fyrir um réttaráhrif stjórnunar- og verndaráætlunar þjóðgarðsins.

IV. Leyfisveitingar Vatnajökulsþjóðgarðs og tengsl við leyfisveitingarákvæði laga nr. 58/1998, um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta.

Í frumvarpinu eru lögð til ný ákvæði er varða leyfisveitingar þjóðgarðsins vegna skipulagðra viðburða og verkefna sem kalla á aðstöðu, mannafla eða meðferð tækja í þjóðgarðinum. Að auki er kveðið á um að þjónustuaðilar sem hyggjast reka starfsemi í þjóðgarðinum skuli gera um það samning við þjóðgarðinn þar sem meðal annars skal setja þau skilyrði fyrir starfseminni sem talin er þörf á, einkum með verndarmarkmið þjóðgarðsins í huga. Að lokum er kveðið með skýrum hætti á um að þjóðgarðinum sé heimilt að innheimta gjöld vegna leyfisveitinga til að standa undir kostnaði við veitingu leyfa og umsjón og eftirlit vegna hinnar leyfisskyldu starfsemi.

Í 3. gr. laga nr. 58/1998, um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta, segir að enginn megi hafa afnot þjóðlendu fyrir sjálfan sig, þar með talið að reisa þar mannvirki, gera jarðrask, nýta hlunnindi, vatns- og jarðhitaréttindi nema að fengnu leyfi skv. 2. eða 3. mgr. ákvæðisins. Í 2. mgr. kemur fram að leyfi ráðherra þurfi til að nýta vatns- og jarðhitaréttindi, vindorku, námur og önnur jarðefni innan þjóðlendna nema mælt sé fyrir um annað í lögum. Í 3. mgr. kemur fram að til að nýta land og landsréttindi innan þjóðlendu að öðru leyti þurfi leyfi hlutadeigandi sveitarstjórnar.

Með gildistöku laga nr. 60/2007, um Vatnajökulsþjóðgarð, var tekin metnaðarfull ákvörðun um framtíðarlandnýtingu á svæði sem talið er einstakt í heiminum í jarðfræðilegu og jarðsögulegu tilliti. Þau landsvæði sem hafa verið færð undir þjóðgarðinn eru í mismunandi eignarhaldi, bæði í eigu ríkis og einkaaðila, auk þess sem stór svæði þjóðgarðsins eru þjóðlendur. Stjórnfyriřkomulag þjóðgarðsins er einnig einstakt ef horft er til annarra friðlýstra svæða á landinu. Þjóðgarðurinn er ríkisstofnun undir yfirstjórn umhverfis- og auðlindaráðherra. Stjórn stofnunarinnar og umsjón með rekstri er hins vegar í höndum sérstakrar ráðherraskipaðrar stjórnar. Í þeirri stjórn sitja sjö fulltrúar, þ.e. formenn allra svæðisráða, tveir fulltrúar ráðherra og einn fulltrúi umhverfisverndarsamtaka. Svæðisráð eru fjögur talsins. Í hverju svæðisráði sitja sex fulltrúar, þrjár tilnefndir af sveitarstjórnnum þeirra sveitarfélaga sem eru á viðkomandi rekstrarsvæði, einn fulltrúi ferðamálasamtaka á svæðinu, einn fulltrúi útivistarsamtaka og einn fulltrúi umhverfisverndarsamtaka. Stjórnfyriřkomulag þjóðgarðsins felur því í sér ákveðna valddreifingu en á sama tíma eiga sveitarstjórnir á svæði þjóðgarðsins meiri hluta í stjórn hans, en við stofnun þjóðgarðsins var áhersla lögð á að allt svæðið, jökullinn og áhrifasvæði hans, væru skoðuð sem ein heild og að þjóðgarðurinn lyti einni yfirstjórn.

Ný ákvæði frumvarpsins um leyfisveitingar þjóðgarðsins, hvort heldur sem er vegna skipulagðra viðburða og verkefna sem kalla á aðstöðu, mannafla eða meðferð tækja í þjóðgarðinum eða vegna beiðni þjónustuaðila um að reka starfsemi í þjóðgarðinum, ganga fram- ar ákvæðum laga nr. 58/1998, um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta. Þannig þarf ekki að fá leyfi sveitarstjórna vegna nýtingar lands og landsréttinda á þjóðlendum innan Vatnajökulsþjóðgarðs heldur dugir að leita til þeirrar stofnunar sem ákveðið hefur verið að fari með umsjón svæðisins. Samkvæmt ákvæðum laga nr. 60/2007 er unnin verndaráætlun (verður stjórnunar- og verndaráætlun) fyrir það svæði sem þjóðgarðurinn nær til. Í 2. mgr. 12. gr. laganna kemur meðal annars fram að í verndaráætlun skuli gera grein fyrir landnýtingu og mannvirkjagerð og í ákvæðum þessa frumvarps er lagt til að í stjórnunar- og verndaráætlun verði 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. Sveitarstjórnir eru jafnframt bundnar af efni stjórnunar- og verndaráætlunar við gerð skipulagsáætlana fyrir

landsvæði innan Vatnajökulsþjóðgarðs og hafa verið frá því að fyrsta verndaráætlun þjóðgarðsins gekk í gildi. Sveitarstjórnir hafa því ekki veitt leyfi samkvæmt ákvæði 3. mgr. 2. gr. laga nr. 58/1998.

V. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Löggjöf er fjallar um verndun náttúru getur haft áhrif á heimildir landeigenda og annarra réttihafa lands til nýtingar og framkvæmda á eignarlandi sínu. Eins og fram kemur í 2. mgr. 1. gr. laga um Vatnajökulsþjóðgarð, nr. 60/2007, geta landsvæði í þjóðgarðinum verið í eigu íslenska ríkisins eða annarra aðila, enda liggi fyrir samþykki eiganda viðkomandi lands um að það verði hluti af Vatnajökulsþjóðgarði. Þegar landsvæði hefur verið fært undir þjóðgarðinn hefur því ávallt verið leitað eftir samþykki viðkomandi landeiganda.

Í frumvarpinu eru ekki gerðar efnislegar breytingar á ákvæðum er geta snert möguleika landeigenda til nýtingar á landi sínu. Hins vegar er að finna nýmæli í frumvarpinu er kveður á um að þeir þjónustuaðilar sem hyggjast reka starfsemi í þjóðgarðinum skuli gera samning við þjóðgarðinn þar sem skal setja þau skilyrði fyrir starfseminni sem talin er þörf á, meðal annars vegna verndarmarkmiða þjóðgarðsins. Reynslan hefur sýnt að áhugi rekstraraðila ferðapjónustu til að koma upp aðstöðu innan þjóðgarðsins hefur aukist gífurlega með auknum fjölda ferðamanna síðustu ár. Með hliðsjón af verndarmarkmiðum þjóðgarðsins er nauðsynlegt að viðhafa vandað fyrirkomulag við úthlutun slíkrar aðstöðu og þá kann einnig að vera nauðsynlegt að takmarka þann fjölda aðila sem fá aðstöðu innan þjóðgarðsins ef svæðið ber ekki ótakmarkaðan fjölda ferðamanna og átroðningur rýrir verndargildi svæðisins.

Hvað varðar tengsl við lög nr. 58/1998, um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta, vísast til umfjöllunar í IV. kafla athugasemdana. Að öðru leyti fela ákvæði frumvarpsins ekki í sér breytingar er snerta ákvæði stjórnarskrárinnar og alþjóðlegar skuldbindingar. Aðrar breytingar varða að mestu framkvæmd laga nr. 60/2007 og skýringar ákvæða er varða skörun laga um Vatnajökulsþjóðgarð, reglugerðar og stjórnunar- og verndaráætlunar, auk lagatæknilegra atriða sem ekki varða samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

VI. Samráð.

Starfshópur um endurskoðun stjórnfyrirkomulags Vatnajökulsþjóðgarðs viðhafði víðtækt samráð við vinnu sína. Hópurinn sendi spurningalista til helstu aðila sem koma að stjórn garðsins og fékk mjög ítarleg svör, en sami spurningalisti var síðan í kjölfarið settur á vef umhverfis- og auðlindaráðuneytisins þar sem öllum gafst færi á að senda inn svör. Alls bárust ábendingar frá 30 aðilum. Að auki hélt starfshópurinn fjóra opna fundi, einn á hverju hinna fjögurra rekstrarsvæða þjóðgarðsins. Fundirnir voru skipulagðir í samstarfi við svæðisráð og þjóðgarðsvörð á hverjum stað. Þátttakendur á fundunum voru alls um 50 talsins. Hópurinn fundaði að auki með framkvæmdastjóra og stjórnarformanni þjóðgarðsins. Þegar starfshópurinn hafði lokið vinnu sinni og lagt fram tillögur að úrbótum í greinargerð sinni voru þær tillögur sendar viðkomandi sveitarfélögum til umsagnar, en engar athugasemdir bárust.

Frumvarp þetta var unnið í nánú samráði við stjórn Vatnajökulsþjóðgarðs og þjóðgarðsverði. Þegar fyrstu drög frumvarpsins lágu fyrir var það sent þeim til umsagnar og í kjölfarið var nokkrum atriðum frumvarpsins breytt.

Frumvarpið var auglýst til kynningar og almennra athugasemda á vef ráðuneytisins 3. júlí 2015 og var frestur til að senda inn athugasemdir gefinn til 14. ágúst. Ein umsögn barst um efni frumvarpsins frá Skipulagsstofnun. Í umsögninni voru tvær ábendingar. Sú fyrri sneri að

þeim tillögum sem vörðuð breytingar á 12. gr. laganna er varða stjórnunar- og verndaráætlun. Benti Skipulagsstofnun á hlutverk landsskipulagsstefnu varðandi mótun stefnu um landnotkun á miðhálandi Íslands og lagði til að bætt yrði við málslið þar sem fram kæmi að stjórnunar- og verndaráætlun skuli taka mið af landsskipulagsstefnu. Síðari athugasemd stofnunarinnar sneri að tillögum að breytingum á 13. gr. laganna, en í því ákvæði kemur fram að ekki þurfi sérstakt leyfi þjóðgarðsins samkvæmt lögnum fyrir þeim framkvæmdum sem gert er ráð fyrir í stjórnunar- og verndaráætlun. Í lögskýringum við ákvæðið kemur fram að nauðsynlegt sé að áréttu að þjóðgarðurinn sé ekki í stöðu skipulags- eða byggingaryfirvalds og áfram muni þurfa framkvæmdaleyfi, eða eftir atvikum byggingarleyfi, frá viðkomandi sveitarfélagi fyrir framkvæmdum sem ráðist verður í. Ábending stofnunarinnar sneri að því að hún teldi rétt að upplýsingar úr lögskýringargögnum mundu endurspeglast í frumvarpstextanum. Hvað varðar athugasemdir tengdar landsskipulagsstefnu telur ráðuneytið óþarft að slíkt ákvæði komi fram í lagatextanum sjálfum, en það leiðir af 10. gr. skipulagslaga, nr. 123/2010, að í landsskipulagsstefnu eru samþættar áætlanir opinberra aðila um samgöngur, byggðamál, náttúruvernd, orkunýtingu og aðra málaflokka. Hvað varðar athugasemdir er tengjast framkvæmda- og byggingarleyfisveitingum taldi ráðuneytið að sú athugasemd væri réttmæt, og bætti við viðeigandi texta í umrætt ákvæði frumvarpsins.

VII. Mat á áhrifum.

Frumvarp þetta skýrir betur stjórnfyrirkomulag þjóðgarðsins og hvernig ábyrgð á tilteknum verkefnum skiptist á milli aðila innan stjórnkerfisins. Breytingarnar munu hafa í för með sér skýrari ábyrgðarskiptingu en verið hefur hingað til.

Breytingar í frumvarpinu gera jafnframt ráð fyrir skýrari skiptingu á milli þeirra atriða sem nauðsynlegt er að komi fram í reglugerð um þjóðgarðinn annars vegar og stjórnunar- og verndaráætlunar hins vegar. Reglugerð um þjóðgarðinn er sett af ráðherra og hefur fyrirkomulagið verið á þann veg að samráð er haft við stjórn þjóðgarðsins við breytingar á henni. Stjórnunar- og verndaráætlun þjóðgarðsins er hins vegar unnin af stjórn þjóðgarðsins eftir tillögum frá svæðisráðum og er staðfest af ráðherra. Ráðherra getur eingöngu gert breytingar á henni telji hann hana eða einstaka hluta hennar fara í bága við lög eða reglugerð um þjóðgarðinn. Það skiptir því miklu máli að skýrt sé kveðið á um hvaða atriði er eðlilegt að komi fram í reglugerð og hvaða atriði eigi betur heima í stjórnunar- og verndaráætlun þjóðgarðsins.

Frumvarpið gerir ráð fyrir skýrari reglum um aðgæsluskyldu almennings og að almenningsi sé heimil för og dvöl um þjóðgarðinn í lögmætum tilgangi. Bætt er við ákvæði er kveður á um að öllum sé skylt að ganga vel um náttúru þjóðgarðsins og menningarminjar og sýna ýrtruðu varúð. Að auki eru skýrari fyrirmæli í frumvarpinu en verið hefur um að gestum þjóðgarðsins beri að hlíta fyrirmælum starfsmanna hans um umgengni og háttsemi í honum.

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að viðburðir og verkefni í þjóðgarðinum sem kalla á aðstöðu, mannafla eða meðferð tækja í þjóðgarðinum séu leyfisskyld. Að auki er kveðið á um að óheimilt verði að reka atvinnutengda starfsemi innan þjóðgarðsins nema með samningi um slíka starfsemi við þjóðgarðsyfirvöld. Gera má ráð fyrir aukinni vinnu við útgáfu slíkra leyfa og gerð samninga hjá þjóðgarðinum en á móti kemur að kveðið er á um gjaldtökuheimild vegna þeirrar útgáfu. Frumvarpið ætti því ekki að hafa í för með sér aukinn kostnað fyrir þjóðgarðinn.

Í IV. kafla kemur fram að leyfisveitingar þjóðgarðsins gangi framur leyfisveitingum skv. 3. gr. laga nr. 58/1998, um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta. Í 4. mgr. 3. gr. laganna segir að ráðherra sé heimilt að ákvarða eða semja um endur-

gjald fyrir nýtingu réttinda sem hann heimilar og að með sama hætti sé sveitarstjórn heimilt að fengnu samþykki ráðherra að semja um endurgjald vegna afnota sem hún heimilar skv. 3. mgr. 3. gr. Tekjum af leyfum skal varið til landbóta, umsjónar, eftirlits og sambærilegra verkefna innan þjóðlendna, samkvæmt nánari ákvörðun sveitarstjórnar. Í frumvarpi þessu er lagt til að Vatnajökulspjóðgarði verði veitt heimild til að taka gjald fyrir útgáfu leyfa samkvæmt lögnum. Eins og áður hefur komið fram hafa sveitarstjórnir þeirra sveitarfélaga sem þjóðgarðurinn nær til meiri hluta í stjórn garðsins. Færa má rök fyrir því að þeir fjármunir muni því í raun fara í frekari uppbyggingu og rekstur þjóðgarðsins, en stjórn þjóðgarðsins tekur meðal annars ákvörðun um hvaða framkvæmdir skuli ráðast í, hvaða samninga skuli gera við þjónustuaðila og hvernig fé er ráðstafað til rekstrarsvæða garðsins. Niðurstaðan er því sú að hugsanlegt tekjutap sveitarfélaga muni ekki raungerast þar sem fjármunir vegna gjaldtöku munu renna til garðsins, þar sem sveitarfélög hafa meiri hluta í stjórn.

Við samþykkt frumvarpsins, í þeirri mynd sem það er nú, er meginniðurstaða við mat á heildarkostnaði að það feli í sér áætlaðar breytingar á sértekjum, til hækkunar, að fjárhæð 10,0 m.kr. Af framansögðu má því gera ráð fyrir að afkoma ríkissjóðs haldist óbreytt verði frumvarpið samþykkt.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í greininni er lagt til að við gildissviðsákvæði laganna bætist að lögin gildi einnig um valdheimildir Vatnajökulspjóðgarðs. Í frumvarpinu er lagt til að skýra betur slíkar heimildir í lögnum og er því eðlilegt að það komi einnig skýrt fram í ákvæði um gildissvið laganna.

Um 2. gr.

Í greininni er lögð til önnur uppsetning á markmiðsákvæði laganna, auk þess sem bætt er við að eitt af markmiðum með stofnun þjóðgarðsins sé að leitast við að styrkja byggð og atvinnustarfsemi í nágrenni þjóðgarðsins, m.a. með því að hvetja til sjálfbærrar nýtingar gæða svæðisins. Þegar frumvarp til laga um Vatnajökulspjóðgarð var til umfjöllunar á Alþingi á 133. löggjafarþingi 2006–2007 var þó nokkuð fjallað um að stofnun þjóðgarðsins gæti verið til styrkingar byggð og atvinnustarfsemi í nágrenni hans. Þrátt fyrir umræðu um byggðastyrkingu er slíkt markmið ekki að finna í markmiðsgrein laganna. Af lestri greinargerðar frumvarpsins til laga um Vatnajökulspjóðgarð og annarra lögskýringargagna má ráða að þetta atriði hafi verið veigamikil markmið og vegið þungt í aðdraganda lagasetningarinnar. Því er lagt til að þetta markmið komi skýrt fram í lögnum.

Um 3. gr.

Í greininni eru lagðar til breytingar á 4. gr. laganna er fjallar um stjórn Vatnajökulspjóðgarðs. Í a-lið er lagt til að a.m.k. annar fulltrúi ráðherra í stjórninni hafi fagþekkingu á verksviði þjóðgarða. Er það í samræmi við tillögur starfshóps um endurskoðun á stjórnfyrikomulagi Vatnajökulspjóðgarðs. Krafa um fagþekkingu á verksviði þjóðgarða er eðlileg, en ekkert í stjórnskipulagi þjóðgarðsins tryggir að slík fagþekking sé til staðar innan þess. Fagþekking telst þó ekki eingöngu vera þekking á rekstri þjóðgarða, heldur getur verið um að ræða þekkingu á skipulagsmálum, ferðaþjónustumálum, náttúruverndarmálum og öðrum málum sem tengjast daglegu starfi í þjóðgarðinum. Svo framarlega sem viðkomandi fagþekking nýtist í starfi þjóðgarðsins verður að telja að hún falli undir fagþekkingu á verksviði þjóðgarðsins.

Í b-lið er lagt til að ferðamálasamtök fái áheyrnarfulltrúa í stjórn garðsins og er það jafnframt í samræmi við tillögur áður nefnds starfshóps. Ferðaþjónusta er vaxandi viðfangsefni þjóðgarðsins og því nauðsynlegt að samræma samsetningu í skipan stjórnar og svæðisráða, en ferðamálasamtök eiga jafnframt fulltrúa í svæðisráðum þjóðgarðsins skv. 2. mgr. 7. gr. laganna.

Um 4. gr.

Í greininni er lagt til að fella á brott þá heimild stjórnar þjóðgarðsins að ráða sér framkvæmdastjóra eða gera samning við aðra opinbera stofnun eða fyrirtæki um að annast daglegan rekstur og umsýslu stjórnar. Í frumvarpinu eru lagðar til þær breytingar að kveða skýrt á um skipan framkvæmdastjóra þjóðgarðsins og ábyrgð hans á daglegum rekstri þjóðgarðsins í umboði stjórnar. Óþarft er því að kveða á um áður nefnda heimild stjórnarinnar, enda hefur verið tekin sú ákvörðun að í þjóðgarðinum skuli starfa framkvæmdastjóri og er það í samræmi við þær athugasemdir og tillögur sem fram komu við endurskoðun starfshóps á stjórnfyrrkomulagi þjóðgarðsins.

Um 5. gr.

Í greininni eru lagðar til breytingar á 6. gr. laganna er fjallar um hlutverk stjórnar þjóðgarðsins.

Í a-lið greinarinnar er lagt til að í stað orðsins „verndaráætlun“ í lögnum öllum verði notað „stjórnunar- og verndaráætlun“. Við gerð verndaráætlunar hefur stjórn þjóðgarðsins notað hugtakið „stjórnunar- og verndaráætlun“ þar sem það er meira í samræmi við enska heitið „management plan“ sem þekktist á sviði alþjóðlegrar náttúruverndar.

Í b-lið eru lagðar til orðalagsbreytingar í samræmi við þær breytingar sem gerðar eru með því að lögfasta hlutverk og ábyrgð framkvæmdastjóra.

Í c-lið er lagt til að tveir nýir tölulíðir bættist við greinina. Í fyrsta lagi að það verði hlutverk stjórnar þjóðgarðsins að gera tillögu til ráðherra að skipan framkvæmdastjóra en framkvæmdastjóri verði síðan ráðherraskipaður í samræmi við 8. gr. frumvarps þessa. Í öðru lagi er lagt til að það verði hlutverk stjórnar að hafa yfirumsjón með gerð atvinnustefnu, en kallað hefur verið eftir því að skýrt verði kveðið á um skilyrði fyrir því að aðilar megi stunda atvinnu innan þjóðgarðsins. Í ljósi mikillar fjölgunar ferðamanna á síðustu árum hefur ásókn þjónustuaðila í aðstöðu innan þjóðgarðsins aukist. Eðli málsins samkvæmt geta verið takmörk fyrir því hversu mikið rými er innan hvers svæðis til að koma upp slíkri aðstöðu og er eðlilegt að stjórnin, í ljósi þess hlutverks sem hún hefur samkvæmt lögum um Vatnajökulsþjóðgarð, hafi yfirumsjón með gerð atvinnustefnu. Í stjórninni sitja jafnframt fulltrúar sveitarfélaganna og er þannig tryggt að atvinnustefna þjóðgarðsins verði unnin í nánú samstarfi ríkis og sveitarfélaga auk þeirra hagsmunaaðila sem eiga annaðhvort sæti í stjórninni sem fullgildir meðlimir eða sem áheyrnarfulltrúar.

Um 6. gr.

Í greininni er lögð til breyting á 7. gr. laganna er kveður á um skipan svæðisráða. Er lagt til að varamenn aðalfulltrúa verði skipaðir með sama hætti og aðalmenn. Ef varamenn eru ekki skipaðir getur það komið niður á möguleikum þeirra til að sinna starfi í ráðunum.

Um 7. gr.

Í greininni eru lagðar til orðalagsbreytingar á 8. gr. laganna er fjallar um hlutverk svæðisráða. eru breytingarnar gerðar til að samræma orðalag innan II. kafla laganna og koma til

móts við ný ákvæði laganna um skipan og hlutverk framkvæmdastjóra þjóðgarðsins þannig að skýr mörk séu á milli ábyrgðar svæðisráða annars vegar og framkvæmdastjóra og þjóðgarðsvarða hins vegar.

Um 8. gr.

Í greininni er lagt til að við lögin bætist þrjú ný ákvæði, þ.e. 8. gr. a – 8. gr. c. Í a-lið (8. gr. a) er lagt til að kveða skýrt á um samstarf stjórnar og svæðisráða og að þau skuli vinna saman að málefnum þjóðgarðsins og markmiðum hans skv. 2. gr. laganna. Ákvæðið er fært úr 1. mgr. 17. gr. og er efnislega óbreytt. Í b-lið (8. gr. b) er kveðið á um að ráðherra skipi framkvæmdastjóra til fimm ára í samkvæmt tillögum stjórnar Vatnajökulsþjóðgarðs og í c-lið (8. gr. c) er kveðið á um hlutverk framkvæmdastjóra. Miklu máli skiptir að ábyrgð sé skýr í rekstri. Með því að lögfesta skipan og hlutverk framkvæmdastjóra er ætlunin að tryggja að ekki ríki óvissa um hver beri ábyrgð á rekstri stofnunarinnar, ekki síst fjárhagslega. Í b- og c-lið er því lagt til að lögfest verði skipun framkvæmdastjóra og ábyrgð hans á verkefnum þjóðgarðsins auk sambands við aðra aðila í stjórnkerfi þjóðgarðsins, hvort sem um ræðir stjórn, svæðisráð eða þjóðgarðsverði. Með því að kveða skýrt á um ábyrgð framkvæmdastjóra eru jafnframt tekin öll tvímæli af um það að framkvæmdastjóri er sá aðili sem ræður þjóðgarðsverði og fer með yfirstjórn starfsmannamála. Ekki er hins vegar gert ráð fyrir að skipan framkvæmdastjóra hafi í för með sér breytingu á því að stjórn hafi áfram yfirsýningu með starfsemi þjóðgarðsins.

Með því að lögfesta þau verkefni sem framkvæmdastjóri ber ábyrgð á er einnig verið að tryggja að það sé ljóst að framkvæmdastjórinn fer með yfirstjórn starfsmannamála auk þess að bera ábyrgð á fjárreiðum og reikningshaldi. Hvað varðar ráðningu þjóðgarðsvarða er það hlutverk svæðisvarða að gera tillögu til framkvæmdastjóra sem ræður þjóðgarðsverði í samráði við og að fengnu samþykki stjórnar þjóðgarðsins. Að sama skapi verður það hlutverk þjóðgarðsvarða að gera tillögu til framkvæmdastjóra um ráðningu annarra starfsmanna á viðkomandi rekstrarsvæði. Hvað varðar ráðningu almennra starfsmanna er það hlutverk þjóðgarðsvarða viðkomandi rekstrarsvæðis að hafa umsjón með ráðningarferli og gera að því loknu tillögu til framkvæmdastjóra um ráðningu. Hlutverk framkvæmdastjóra verður því eingöngu yfirstjórn starfsmannamála en ekki dagleg umsjón með verkefnum almennra starfsmanna viðkomandi rekstrarsvæða, það hlutverk verður áfram í höndum þjóðgarðsvarða sem fara með daglegan rekstur og stjórn viðkomandi rekstrarsvæðis skv. 10. gr. laganna. Hlutverk stjórnarinnar er hins vegar að bera ábyrgð á allri stefnumótum í málefnum þjóðgarðsins og tryggja ákveðna samræmingu á starfsemi rekstrarsvæða í gegnum stjórnunar- og verndaráætlun auk þess að bera ábyrgð á eftirliti með framkvæmd laganna. Dagleg framkvæmd mun vera í höndum framkvæmdastjóra.

Um 9. gr.

Í greininni er kveðið á um þá breytingu að framkvæmdastjóri ráði þjóðgarðsvörð í stað stjórnar þjóðgarðsins. Í ljósi þess að verið er að lögfesta skipan og ábyrgð framkvæmdastjóra eru lagðar til breytingar því til samræmis, m.a. til að kveða skýrt á um að framkvæmdastjóri er yfirmaður þjóðgarðsvarða og ber ábyrgð á starfsmannamálum þjóðgarðsins.

Um 10. gr.

Í greininni eru lagðar til breytingar í samræmi við aðrar breytingar sem gerðar eru á II. kafla laganna um stjórn Vatnajökulsþjóðgarðs. Kveðið er á um að þjóðgarðsvörður annist daglegan rekstur, starfsmannahald og stjórn viðkomandi rekstrarsvæðis í samráði við fram-

kvæmdastjóra. Auk þess er það þjóðgarðsvörður hvers svæðis sem vinnur stjórnunar- og verndaráætlun fyrir viðkomandi rekstrarsvæði í samráði við svæðisráð auk rekstrar- og framkvæmdaáætlunar. Þrátt fyrir að lögfest sé skipan framkvæmdastjóra er skýrt að þjóðgarðsverðir hvers rekstrarsvæðis bera mikla ábyrgð á starfsemi á hverju svæði fyrir sig og hafa ákveðið sjálfstæði hvað varðar ákvörðunartöku. Aðrar breytingar á 10. gr. laganna eru orðalagsbreytingar til skýringar.

Um 11. gr.

Í greininni eru lagðar til breytingar á 12. gr. laganna er fjallar um verndaráætlun þjóðgarðsins, sem verður stjórnunar- og verndaráætlun. Í 1. mgr. 6. gr. laganna kemur fram að eitt af hlutverkum stjórnar þjóðgarðsins er að hafa yfirumsjón með gerð verndaráætlunar fyrir Vatnajökulsþjóðgarð. Í a-lið 11. gr. frumvarpsins er áréttað að áætlunin sé meginstjórn-tæki yfirstjórnar þjóðgarðsins og innihald hennar tilgreint í meginráttum.

Í b-lið er annars vegar lögð til minni háttar breyting til að einfalda lýsingu á innihaldi stjórnunar- og verndaráætlunar í 2. mgr. Þá er í nýrri málsgrein, 3. mgr., ákvæði sem er fært úr 2. mgr. 13. gr. laganna, um skilyrði sem setja má í stjórnunar- og verndaráætlun. Er það talið eiga betur heima í 12. gr. laganna sem fjallar um réttaráhrif verndaráætlunar. Menningarminjum er að auki bætt við upptalningu ákvæðisins þar sem það er talið í rökréttu samræmi við upptalningu atriða í ákvæði 2. gr. laganna, um verndarmarkmið. Sams konar breytingar, þar sem menningarminjum er bætt við slíka upptalningu, eru gerðar í 13., 14. og 18. gr. frumvarpsins.

Í 3. mgr. 12. gr. laganna kemur fram að svæðisráðin skuli vinna tillögu að stjórnunar- og verndaráætlun í samráði við Umhverfisstofnun og Náttúrufræðistofnun Íslands. Í c-lið er lagt til að við 3. og 4. mgr. bætist að samráð skuli jafnframt haft við aðrar hlutaðeigandi fagstofnanir ríkisins. Er þannig leitast við að tryggja að svæðisráðin geti leitað eftir samráði hjá fleiri stofnunum og að það einskorðist ekki við tvær stofnanir ríkisins.

Í d-lið er lagt til að fellt verði brott að ráðherra geti gert breytingar á verndaráætlun telji hann hana fara í bága við verndarmarkmið þjóðgarðsins. Í því felst ekki efnisleg breyting heldur er hugsunin sú að verndarmarkmið þjóðgarðsins séu hvort eð er lögfest í lögnum, enda er í 2. gr. þeirra fjallað um markmið verndunar. Ráðherra er heimilt að gera breytingar á stjórnunar- og verndaráætlun telji hann hana eða einstaka hluta hennar fara í bága við lög.

Í g-lið bætast þrír nýir málslíðir við 6. mgr. er kveða á um að við stækkun þjóðgarðsins sé heimilt að gera viðauka við stjórnunar- og verndaráætlun með lýsingu á mörkum og náttúru og ákvæðum um stjórnun og vernd hins nýja svæðis, án þess að öll áætlunin sé tekin til endurskoðunar. Málsmeðferð slíks viðauka verður sú sama og þegar áætlunin er endurskoðuð og skal sameina viðaukann stjórnunar- og verndaráætlun við næstu endurskoðun hennar. Með þessari breytingu er leitast við að einfalda setningu reglna um nýtt svæði innan þjóðgarðsins án þess að öll áætlunin sé tekin til endurskoðunar enda getur sú staða komið upp að áætlunin hafi nýlega verið endurskoðuð og því óþarfi að auglýsa hana alla aftur.

Um 12. gr.

Í greininni er uppbyggingu ákvæðis um réttaráhrif stjórnunar- og verndaráætlunar lítillega breytt til að gera hana skýrari og einfaldari. Í stað 2. mgr. 13. gr. koma fjórar nýjar málsgreinar sem verða 2.–5. mgr. Þá verður 1. másl. breyttrar 2. mgr. samhljóða ákvæði 3. másl. 2. mgr. 13. gr. laganna eins og ákvæðið er fyrir breytinguna, en lagt er til að ákvæðið verði sérstök málsgrein til að hafa betra samhengi í greininni. Ákvæðið kveður á um að ekki

þurfi sérstakt leyfi þjóðgarðsins samkvæmt lögnum fyrir framkvæmdum sem gert er ráð fyrir í stjórnunar- og verndaráætlun. Nauðsynlegt er hins vegar að áréttu að þjóðgarðurinn hefur ekki í stöðu skipulags- eða byggingaryfirvalds hvað þetta varðar og áfram mun þurfa framkvæmdaleyfi, eða eftir atvikum byggingarleyfi, frá viðkomandi sveitarfélagi fyrir framkvæmdum sem ráðist verður í. Auk þess er gert ráð fyrir í stjórnunar- og verndaráætlun að stjórn þjóðgarðsins sé umsagnaraðili við gerð deiliskipulags og breytinga á því. Ef framkvæmdir eru þess eðlis að um þær ætti að fjalla í stjórnunar- og verndaráætlun er nauðsynlegt að breyta henni áður en farið er í slíkar framkvæmdir.

Í nýrri 3. mgr. er gert ráð fyrir að þjóðgarðsvörður á viðkomandi svæði hafi eftirlit með framkvæmdum og að þær séu í samræmi við gildandi lög, reglugerðir og stjórnunar- og verndaráætlun.

Í nýrri 4. mgr. er áréttuð að allir þeir sem fara um þjóðgarðinn og dvelja þar eru bundnir af stjórnunar- og verndaráætluninni eftir því sem við á og að lokum er í nýrri 5. mgr. gert ráð fyrir að ráðherra geti í reglugerð sett nánari ákvæði um réttaráhrif stjórnunar- og verndaráætlunar. Eingöngu er um heimildarákvæði að ræða en með skýrum ákvæðum laganna ætti ekki að vera þörf á slíkri reglugerð.

Um 13. gr.

Í ákvæðinu er menningarminjum bætt við upptalningu um það sem bannað er að valda spjöllum eða raski á. Menningarminjar eru taldar upp í 2. gr. laganna um markmið verndunar og því eðlilegt að kveða á um bann við röskun þeirra í efnisákvæðum laganna.

Um 14. gr.

Í a-lið er lagt til að við 15. gr. laganna bætist tvær nýjar málsgreinar, 1. og 2. mgr., og jafnframt er 1. mgr., sem verður 3. mgr., umorðuð. Í 1. mgr. er áréttuð að almenningi sé heimil för um Vatnajökulsþjóðgarð og dvöl þar í lögmætum tilgangi og í 2. mgr. er kveðið á um að öllum sé skylt að ganga vel um náttúru þjóðgarðsins og menningarminjar. Gestir þurfi að sýna ýrtruðu varúð og tillitsemi svo að náttúru, menningarminjum og mannvirkjum þjóðgarðsins verði ekki spillt auk þess sem þeim er skylt að hlíta fyrirmælum starfsmanna þjóðgarðsins um umgengni og háttsemi í garðinum. Kallast það á við ákvæði 3. mgr. 18. gr. laganna þar sem kveðið er á um heimildir þjóðgarðsvarða til að vísa hverjum þeim úr þjóðgarðinum sem brýtur ákvæði laganna eða reglugerðar um Vatnajökulsþjóðgarð.

Í 3. mgr. er nýtt ákvæði um að setja eigi í reglugerð ákvæði um tjöldun. Slík reglugerðarheimild hefur ekki verið til staðar í lögnum, en mælt er fyrir um reglur um tjöldun í reglugerð. Í lögum um þjóðgarðinn hefur einungis verið almenn gjaldtökuheimild fyrir aðgang að tjaldstæðum í þjóðgarðinum en í frumvarpi þessu er bætt úr skorti á viðeigandi lagaheimild fyrir þessu leyfi. Gert er ráð fyrir að í stjórnunar- og verndaráætlun verði settar nánari reglur um tjöldun fjarri skipulögðum tjaldsvæðum og að heimilt sé að setja sérreglur um tjöldun á einstökum svæðum.

Í b-lið er breyting á tilvísun innan ákvæðisins, en um lagatæknilega breytingu er að ræða sem þarfnast ekki frekari skýringa.

Í c-lið er nýtt ákvæði er kveður á um að afla skuli leyfis þjóðgarðsvarðar til lendingar loftfars innan Vatnajökulsþjóðgarðs og að nánar skuli mælt fyrir um málsmeðferð og leyfisveitingar í reglugerð. Í framkvæmd hafa rekstraraðilar loftfara almennt leitað slíkra leyfa, en rétt þykir að kveða skýrt á um skyldu til að afla slíks leyfis í lögnum. Lending loftfara getur haft neikvæð áhrif á verndarhagsmuni þjóðgarðsins og er því mikilvægt að þjóðgarðsvörður meti hvort unnt sé að veita slíkt leyfi.

Í d-lið er lögð til sú breyting að upptalning vega sem heimilt er að aka innan þjóðgarðsins verði að finna í stjórnunar- og verndaráætlun í stað reglugerðar. Er það í samræmi við framkvæmd þeirra mála hingað til.

Í e-lið er lagt til að þjóðgarðsvörður geti tekið ákvörðun um tímabundna lokum afmarkaðs svæðis fyrir umferð ef lífríki liggur undir skemmdum og talið er nauðsynlegt að gripa til tafarlausra aðgerða. Slík heimild hefur verið til staðar liggja landsvæði undir skemmdum. Að auki er heimild til lokunar útvíkkuð og tilgreint að hún geti ekki einungis náð til umferðar vélknúinna ökutækja heldur allrar umferðar, hvort sem um ræðir umferð gangandi, ríðandi eða hjólandi manna í þjóðgarðinum. Verður það að teljast rökrétt, eigi sú heimild yfirhöfuð að vera fyrir hendi. Hér þarf að sjálfsögðu að hafa í heiðri meðalhófsreglu stjórnsýslulaga og að haga þurfi lokun til samræmis við þá lokunarþörf sem aðsteðjandi vandi krefst, en ekki umfram það.

Að lokum er í f-lið lagt til breytt fyrirsögn lagagreinarinnar til að endurspegla þá breytingu sem lögð er til á efni og uppbyggingu hennar.

Um 15. gr.

Í greininni er lagt til að við lögin bætist nýr kafli með tveimur greinum er fjallar um starfsemi í Vatnajökulspjóðgarði.

Í a-lið (15. gr. a) er gert ráð fyrir óheimilt verði að reka starfsemi í þjóðgarðinum án samnings um slíka starfsemi við Vatnajökulspjóðgarð. Fram til þessa hafa ýmsir þjónustuaðilar rekið starfsemi innan þjóðgarðsins og jafnvel haft aðstöðu í garðinum. Þykir rétt að mæla skýrt fyrir um að nauðsynlegt er að gera samning við þjóðgarðinn um slíka starfsemi. Áhugi rekstraraðila ferðaþjónustu á því að koma upp aðstöðu innan þjóðgarðsins hefur aukist síðastliðin ár og er sýnilega þörf á vönduðu fyrirkomulagi við úthlutun aðstöðu. Með hliðsjón af stefnu þjóðgarðsyfirvalda og verndarmarkmiðum þjóðgarðsins kann að vera nauðsynlegt að takmarka þann fjölda aðila sem fá aðstöðu innan tiltekinna svæða þjóðgarðsins 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. Gert er ráð fyrir að gerð verði nánari grein fyrir málsmeðferð í greinargerð. Í 2. mgr. nýrrar 15. gr. a er gert ráð fyrir að setja skuli þau skilyrði fyrir starfseminni sem talin er þörf á, meðal annars vegna verndarmarkmiða þjóðgarðsins. Önnur atriði sem gætu komið til skoðunar eru m.a. ákvæði um tímalengd samnings, endurgjald, umgengni og aðrar skyldur þjónustuaðila.

Í b-lið (15. gr. b) er lagt til að lögfest verði nýtt ákvæði í því skyni að styrkja heimildir og getu þjóðgarðsyfirvalda til að hafa eftirlit með hvers konar viðburðum, verkefnum og rannsóknnum innan þjóðgarðsins. Vegna þessa er lagt til að mælt verði fyrir um skyldu til að afla leyfis þjóðgarðsvarða 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. Gert er ráð fyrir að þjóðgarðsvörður veiti leyfi þar sem hann hefur besta yfirsýn yfir aðstæður á viðkomandi rekstrarsvæði. Þá er lagt til að þjóðgarðsverði sé heimilt að setja þau skilyrði fyrir leyfisveitingu sem teljast nauðsynleg og sé þar fylgt almennum reglum sem stjórn er heimilt að setja. Þannig er aðkoma þjóðgarðsvarða, framkvæmdastjóra og stjórnar þjóðgarðsins að leyfisveitingum tryggð.

Í 1. mgr. nýrrar 15. gr. b 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 aðfangs. 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 verndarmarkmiðum, 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. nýrrar 15. gr. b er lagt til að þjóðgarðsvörðum 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 réttlætandi 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.

Í 3. mgr. nýrrar 15. gr. b er kveðið á um að ákvæði laga um Vatnajökulsþjóðgarð um leyfisveitingar gangi framár ákvæðum laga nr. 58/1998, um þjóðlendur og ákvörðun marka, eignarlanda, þjóðlendna og afrétta. Um samspil þessara laga vísast í IV. kafla athugasemda við lagafrumvarp þetta.

Um 16. gr.

Í greininni er lagt til að stjórn þjóðgarðsins verði falið það hlutverk að meta þörfina fyrir og ákveða staðsetningu og rekstrarfyrirkomulag svonefndra upplýsinga- og þjónustumiðstöðva þjóðgarðsins. Slíkar stöðvar hafa svipuðu hlutverki að gegna og meginstarfsstöðvar sem mælt er fyrir um í 1. mgr. 16. gr. laganna. Þó má ætla að umfang starfseminnar sé nokkru minni á upplýsinga- og þjónustumiðstöðvunum en á meginstarfsstöðvunum eða að upplýsingagjöf og þjónusta sé þar á einhvern hátt sérhæfðari. Lagt er til að stefna stjórnar um uppbyggingu þjónustunets þjóðgarðsins komi fram í stjórnunar- og verndaráætlun.

Um 17. gr.

Til að bæta yfirsýn og samhengi í umfjöllun um hlutverk og verkefni stjórnar og svæðisráða er ákvæði 1. mgr. 17. gr. laganna fært í II. kafla laganna og gert að sérstakri grein sem verður 8. gr. a. Ákvæðið er efnislega óbreytt.

Ákvæði 2. mgr. 17. gr. er fellt brott þar sem ekki er talin þörf á að kveða á um samstarf stjórnar og svæðisráða og Umhverfisstofnunar með svo nákvæmum hætti sem gert hefur verið í lögum. Eðlilegra er að það sé í höndum aðilanna sjálfra að ákveða hvernig samstarf þeirra eigi að vera. Skv. 1. mgr. 6. gr. laganna er það hlutverk stjórnar þjóðgarðsins að eiga samstarf við stofnanir og fleiri aðila og í 11. gr. laganna er kveðið á um hlutverk Umhverfisstofnunar og tiltekið samstarf við þjóðgarðinn.

Ákvæði 3. mgr. 17. gr. er sömuleiðis felld brott. Ekki er lengur talin þörf á að kveða sérstaklega á um það í lögum að stofnanir ríkisins haldi úti upplýsingagjöf um starfsemi sína á sérstökum vefsíðum. Telja má að slíkt sé án undantekninga reyndin núorðið og ekki sérstök ástæða til að óttast að breyting verði þar á.

Um 18. gr.

Í greininni eru lagðar til breytingar á 18. gr. laganna. Í fyrsta lagi er menningarminjum bætt við upptalningu á þeim gæðum sem ekki mega spillast. Sams konar breyting er gerð í fleiri greinum og er það talið í rökréttu samræmi við upptalningu þessara atriða í ákvæði 2. gr. laganna um verndarmarkmið.

Í b-lið er nýtt ákvæði sem felur í sér heimild þjóðgarðsvarða til að ráðast í framkvæmdir sem ekki er gert ráð fyrir í stjórnunar- og verndaráætlun. Hér getur verið um að ræða framkvæmdir eins og að láta leggja nýjan veg eða stíg eða gera annað sem auðveldar aðkomu eða brottför af svæði. Algjört skilyrði er að brýna nauðsyn beri til framkvæmda og að með þeim sé verið að bregðast til náttúruvá eða öðrum óvæntum aðstæðum. Skilyrði er að framkvæmdin sé unnin í öryggisskyni eða vegna rannsókna sem nauðsynlegar eru til að tryggja almennt öryggi. Hafa skal samráð við önnur yfirvöld eftir atvikum, til að mynda ríkislög-reglustjóra vegna almannavarna og önnur lögregluvöld, sveitarstjórnir og aðra hlutaðeigandi aðila. Gera má því skóna að heimildir séu fyrir hendi til framkvæmda, t.d. hjá yfirvöldum almannavarna, en ákvæðið er hugsað til að taka af allan vafa um sjálfstæðar heimildir þjóðgarðsins til aðgerða en þjóðgarðsyfirvöldum eru hins vegar settar þröngar skorður.

Um 19. gr.

Í greininni eru lagðar til breytingar á ákvæði 20. gr. laganna er kveður á um setningu reglugerðar fyrir Vatnajökulsþjóðgarð til að tryggja betur samræmi milli laganna um Vatnajökulsþjóðgarð, reglugerðar og stjórnunar- og verndaráætlunar. Breytingarnar eru til samræmis við þær aðrar breytingar í frumvarpinu, en gert er ráð fyrir að kveðið sé á um landnýtingu og önnur atriði í stjórnunar- og verndaráætlun.

Um 20. gr.

Í greininni er lagt til að nýrri málsgrein verði bætt við 21. gr. laganna um gjaldtöku. Gjöld þau sem gert er ráð fyrir í hinni nýju málsgrein eru nauðsynleg til að mæta kostnaði við útgáfu leyfa og gerð samninga sem gert er ráð fyrir í nýrri 5. mgr. 15. gr. og 15. gr. a og 15. gr. b. Gjöldunum er ætlað að mæta kostnaði við gerð samninga, veitingu leyfa, umsjón og eftirlit vegna hinnar leyfisskyldu starfsemi. Ljóst er að leyfisveitingum fylgir ákveðin umsýsla og vinna af hálfu þjóðgarðsyfirvalda, auk þess sem eftirlit með leyfisskyldri starfsemi kann að vera nauðsynlegt til að tryggja að farið sé að almennum reglum og sérstökum skilyrðum sem sett hafa verið. Gert er ráð fyrir að mælt verði nánar fyrir um gjaldtökuna, þar á meðal um fjárhæð gjaldsins, í reglugerð sem ráðherra setur að fengnum tillögum stjórnar þjóðgarðsins.

Um 21. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringar.