

Frumvarp til laga

um Náttúruverndar- og minjastofnun.

Frá umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra.

1. gr.

Náttúruverndar- og minjastofnun.

Náttúruverndar- og minjastofnun er ríkisstofnun undir yfirstjórn ráðherra.

Náttúruverndar- og minjastofnun fer með stjórnslu og eftirlit sem og önnur verkefni á sviði náttúruverndar og sjálfbærrar þróunar, menningarminja, friðlýstra svæða, þ.m.t. þjóðgarða, vernd villtra fugla og spendýra og veiðistjórnunar. Stofnunin skal í starfsemi sinni vinna að markmiðum þeirra laga sem hún starfar eftir og stefnu stjórnvalda á þeim málefnasviðum sem um ræðir. Auk þess sinnir stofnunin samþæfingu í skipulagi svæðisbundinnar stjórnunar og verndar sem og eftirliti á ofangreindum sviðum.

2. gr.

Forstjóri.

Ráðherra skipar forstjóra Náttúruverndar- og minjastofnunar til fimm ára í senn. Forstjóri skal hafa háskólamenntun sem nýtist í starfi. Forstjóri ber ábyrgð á stjórnun og starfsemi Náttúruverndar- og minjastofnunar og annast rekstur hennar.

Forstjóri ber ábyrgð á:

- að stofnunin starfi í samræmi við lög, stjórnvaldsfyrirmæli og stefnu stjórnvalda,
- fjárreiðum stofnunarinnar og reikningshaldi,
- að fjármunir séu nýttir á árangursríkan hátt og í samræmi við ársáætlun, að rekstrar-útgjöld og rekstrarafkoma séu í samræmi við fjárveitingar og gerð ársáætlunar fyrir stofnunina í heild, þ.m.t. fyrir þjóðgarða að fenginni tillögu stjórnvalda þeirra og eftir atvikum svæðisráða,
- ráðningu starfsfólks og fer með yfirstjórn starfsmannamála.

Ráðning þjóðgarðsvarðar skal eftir atvikum ákveðin að fenginni umsögn viðkomandi svæðisstjórnar eða svæðisráðs, eftir því sem nánar er kveðið á um í lögum.

Ráðherra setur í reglugerð, að höfðu samráði við Náttúruverndar- og minjastofnun, nánari ákvæði um skipulag stofnunarinnar, þ.m.t. um staðsetningu starfsstöðva hennar með það að markmiði að fjölga störfum á landsbyggðinni.

3. gr.

Verkefni.

Náttúruverndar- og minjastofnun veitir ráðherra ráðgjöf, m.a. við undirbúning laga, stjórnvaldsfyrirmæla og annarra verkefna á sviði náttúruverndar og minjavörslu. Stofnunin veitir einnig öðrum stjórnvöldum ráðgjöf og umsagnir um slík málefni í samræmi við lög.

Önnur verkefni Náttúruverndar- og minjastofnunar koma fram í þeim lögum sem stofnunin starfar eftir, en þau eru helst:

1. Undirbúningur friðlýsinga.
2. Gerð og framfylgd stjórnunar- og verndaráætlana auk annarra áætlana og ráðstafana sem miða að verndun náttúru og menningarminja.
3. Eftirlit með framfylgd laga og annarra stjórnvaldsfyrirmæla.
4. Ákvarðanir um útgáfu leyfa auk sambærilegrar stjórnsýslu.
5. Setning og framkvæmd reglna um rannsóknir og skráningu á menningarminjum.
6. Framkvæmd nauðsynlegra rannsókna á menningarminjum, svo sem neyðar- og könnunarrannsóknir, vettvangskannanir til að staðfesta umfang og eðli minja og aðrar skyndirannsóknir, svo sem vegna minja í hættu.
7. Stjórnun, rekstur, uppbygging innviða og umsjón þjóðgarða og annarra náttúruverndar-svæða.
8. Stýring á sjálfbærri umgengni um náttúru- og menningarminjar, m.a. með setningu og framkvæmd reglna þar að lútandi.
9. Fræðsla, söfnun upplýsinga, þ.m.t. skráning fornleifa og friðaðra og friðlýstra húsa og annarra mannvirkja, sem og miðlun upplýsinga.
10. veiðistjórnun.
11. Styrkveitingar.
12. Þátttaka í alþjóðlegu samstarfi.
13. Ýmis önnur verkefni samkvæmt sérlögum eða ákvörðun ráðherra.

Áhersla skal lögð á að starfsemi stofnunarinnar styðji við rannsóknir á náttúru- og menningarminjum í viðum skilningi. Þá annast stofnunin tiltekna vettvangsrannsóknir sem árið-andi er að fari fram fari í skyndi til björgunar á minjum.

4. gr.

Svæðisbundin málefni.

Innan Náttúruverndar- og minjastofnunar starfa eftirtaldir nefndir, stjórn og ráð að svæðisbundnum verkefnum samkvæmt ákvæðum laga þar um:

- a. Þingvallanefnd,
- b. svæðisstjórn og svæðisráð Vatnajökulsþjóðgarðs og
- c. svæðisstjórnir sem starfa samkvæmt lögum um náttúruvernd.

Minjaráð eru Náttúruverndar- og minjastofnun til stuðnings og eru samráðsvettvangur um nýtingu minja á hverju svæði í þágu samfélagsins.

Um önnur svæðisbundin verkefni Náttúruverndar- og minjastofnunar fer samkvæmt ákvæðum sérlaga og stjórnvaldsfyrirmæla.

Náttúruverndar- og minjastofnun skal stuðla að því að svæðisbundið skipulag stjórnunar og verndar sé skilvirkt og samhæft í þágu þeirra markmiða sem að er stefnt. Tryggt skal að svæðisbundnar ákvarðanir eða ákvarðanir sem varða einstakar minjar og jarðmyndanir séu teknar í samráði við hlutaðeigandi stofnanir og aðra opinbera aðila sem starfa á landsvísu.

5. gr.

Gildistaka o.fl.

Lög þessi öðlast gildi 1. janúar 2025 og tekur þá Náttúruverndar- og minjastofnun til starfa. Við gildistöku laga þessara falla úr gildi lög um Umhverfisstofnun, nr. 90/2002, og Umhverfisstofnun og Minjastofnun Íslands, ásamt embættum forstöðumanna stofnananna, eru lagðar niður. Á sama tíma verða Vatnajökulspjóðgarður og Þjóðgarðurinn á Þingvöllum ekki lengur sjálfstæðar ríkisstofnanir og embætti framkvæmdastjóra Vatnajökulspjóðgarðs er lagt niður. Náttúruverndar- og minjastofnun tekur við hlutverki, verkefnum, réttindum og skyldum, eignum og skuldbindingum Minjastofnunar Íslands, Vatnajökulspjóðgarðs og Þjóðgarðsins á Þingvöllum ásamt þess hluta af starfsemi Umhverfisstofnunar er lýtur að náttúruvernd.

6. gr.

Breytingar á öðrum lögum.

Við gildistöku laga þessara verða eftirfarandi breytingar á öðrum lögum:

1. *Lög um náttúruvernd, nr. 60/2013:*

a. 1. másl. 2. mgr. 13. gr. laganna orðast svo:

Náttúruverndar- og minjastofnun fer m.a. með eftirlit með framkvæmd laganna, veitir leyfi og umsagnir samkvæmt ákvæðum laganna, annast umsjón og rekstur náttúruverndarsvæða, ber ábyrgð á gerð stjórnunar- og verndaráætlana fyrir Þjóðgarða og önnur friðlýst svæði í samvinnu við svæðisbundna aðila, sinnir fræðslu og veitir ráðherra ráðgjöf um náttúruverndarmál.

b. Í stað orðsins „Umhverfisstofnun“ í 5. mgr. 13. gr. laganna og sama orðs í öllum beygingarföllum annars staðar í lögnum, þ.m.t. í fyrirsögnum greina, kemur, í viðeigandi beygingarfalli: Náttúruverndar- og minjastofnun.

c. 2. mgr. 15. gr. laganna orðast svo:

Ráðherra skipar fagråd náttúruminjaskrár til fimm ára í senn. Skal ráðið skipað sjö fulltrúum. Náttúruverndar- og minjastofnun tilnefnir tvo fulltrúa og Land og skógur, Hafrannsóknastofnun, Samtök náttúrustofa og náttúruverndar- og umhverfissamtök tilnefna einn fulltrúa hver. Ráðherra skipar formann nefndarinnar án tilnefningar. Fulltrúar í fagráði náttúruminjaskrár og varamenn þeirra skulu hafa háskólamenntun á sviði náttúrufræða. Annar af tveimur fulltrúum Náttúruverndar- og minjastofnunar skal þó vera fornleifafræðingur eða hafa sambærilega menntun sem lýtur að varðveislu menningarminja. Fagråd náttúruminjaskrár skal vera Náttúruvísindastofnun til ráðgjafar um gerð tillögu um minjar á náttúruminjaskrá. Náttúruvísindastofnun annast umsýslu vegna starfs fagráðsins.

d. Í stað 3. og 4. mgr. 82. gr. laganna koma þrjár nýjar málsgreinar sem orðast svo:

Ráðherra er heimilt að stofna svæðisstjórn með þátttöku hlutaðeigandi sveitarstjórna, stofnana og eftir atvikum félagasamtaka á sviði náttúruverndar, útivistar og ferðaþjónustu. Svæðisstjórn hefur umsjón með náttúruvernd á því svæði sem friðlýst hefur verið sem Þjóðgarður. Heimilt er að fela svæðisstjórn umsjón með öðrum friðlýstum svæðum í nágrenni Þjóðgarðs.

Hlutverk svæðisstjórnar er að móta stefnu fyrir Þjóðgarðinn með gerð og endurskoðun stjórnunar- og verndaráætlunar í samstarfi við Þjóðgarðsvörð. Svæðisstjórn tekur einnig þátt í meðferð annarra stefnumarkandi mála er varða Þjóðgarðinn.

Svæðisstjórn er hluti af Náttúruverndar- og minjastofnun, eins og nánar er kveðið á um í lögum um stofnunina og skipunarbréfi ráðherra. Svæðisstjórn kemur að þróun

þeirrar þjónustu sem stofnunin annast innan þjóðgarðs og veitir forstöðumanni stofnunarinnar og öðrum stjórnendum ráðgjöf um áherslur í rekstri.

2. *Lög um menningarminjar, nr. 80/2012:*
 - a. Í stað orðanna „Minjastofnun Íslands“ í 4. mgr. 3. gr. laganna og sömu orða í öllum beygingarföllum annars staðar í lögnum kemur, í viðeigandi beygingarfalli: Náttúruverndar- og minjastofnun.
 - b. 2. másl. 1. mgr. 7. gr. laganna orðast svo: Náttúruverndar- og minjastofnun, sem er sérstök ríkisstofnun undir yfirstjórn ráðherra, annast framkvæmd hennar á grundvelli laga þessara og laga um stofnunina.
 - c. 3. mgr. 8. gr. laganna orðast svo:
 - Forstjóri Náttúruverndar- og minjastofnunar og þjóðminjavörður sitja fundi fornminjanefndar. Þeir geta falið stjórnendum innan þeirra stofnana að sitja fundi fyrir sína hönd.
 - d. 3. mgr. 9. gr. laganna orðast svo:
 - Forstjóri Náttúruverndar- og minjastofnunar og þjóðminjavörður sitja fundi húsafríðunarnefndar. Þeir geta falið stjórnendum innan þeirra stofnana að sitja fundi fyrir sína hönd.
 - e. Eftirfarandi breytingar verða á 11. gr. laganna:
 1. 1. másl. 1. mgr. orðast svo: Náttúruverndar- og minjastofnun annast framkvæmd minjavörslu í samræmi við ákvæði þessara laga og á grundvelli laga um stofnunina.
 2. Í stað orðsins „Hlutverk“ í 2. másl. 1. mgr. kemur: Verkefni.
 3. Fyrirsögn greinarinnar orðast svo: *Verkefni Náttúruverndar- og minjastofnunar.*
 - f. 12. gr. laganna fellur brott.
 - g. Eftirfarandi breytingar verða á 1. mgr. 13. gr. laganna:
 1. Í stað orðsins „forstöðumanns“ í 1. másl. kemur: forstjóra.
 2. Í stað orðanna „þeirra fagsviða sem undir stofnunina falla“ í 2. másl. kemur: fagsviða minjavörslu.
 - h. Fyrirsögn III. kafla laganna verður: **Skipulag minjavörslu.**
 - i. 4. mgr. 23. gr. laganna fellur brott.
3. *Lög um þjóðgarðinn á Þingvöllum, nr. 47/2004:*
 - a. 2. gr. laganna orðast svo:

Þjóðgarðurinn á Þingvöllum er hluti af Náttúruverndar- og minjastofnun og skal vera undir stefnumarkandi stjórn Þingvallanefndar. Þingvallanefnd er hluti af Náttúruverndar- og minjastofnun eins og nánar er kveðið á um í lögum um stofnunina og skipunarbréfi sem ráðherra gefur út til handa nefndarmönnum.

Alþingi skal í upphafi hvers kjörtímabils kjósa sjö alþingismenn í Þingvallanefnd og jafnmarga til vara. Umboð þeirra varir þangað til ný nefnd hefur verið kjörin. Ráðherra skipar formann og varaformann úr hópi aðalmanna en nefndin skiptir að öðru leyti sjálf með sér verkum.

Ráðherra fer með yfirstjórn mála er varða þjóðgarðinn á Þingvöllum. Náttúruverndar- og minjastofnun annast framkvæmd á þeirri stefnu sem mörkuð hefur verið í málum þjóðgarðsins af hálfu ráðherra og Þingvallanefndar. Stjórnvaldsákvarðanir sem Náttúruverndar- og minjastofnun tekur á grundvelli laga þessara eru kærnanlegar til ráðherra.

Í þjóðgarðinum á Þingvöllum skal starfa þjóðgarðsvörður sem er starfsmaður Náttúruverndar- og minjastofnunar. Forstjóri ræður þjóðgarðsvörð að fenginni um-sögn Þingvallanefndar. Um starfsskyldur þjóðgarðsvarðar fer skv. 82. gr. laga um náttúruvernd, nr. 60/2013.

Þjóðgarðurinn er að öllu leyti undanþeginn lögum um frístundabyggð og leigu lóða undir frístundahús.

- b. Eftirfarandi breytingar verða á 3. gr. laganna:
 - 1. Í stað orðanna „Þingvallanefnd setur“ í 2. másl. kemur: ráðherra setur að fenginni tillögu Þingvallanefndar.
 - 2. 4. másl. orðast svo: Þjóðgarðurinn skal, eftir því sem ráðherra ákveður að fenginni tillögu Þingvallanefndar, varinn fyrir lausagöngu búfjár og skal ráðherra setja sérstakar reglur um búskap á bújörðum sem eru í byggð innan þjóðgarðsins.
 - c. Í stað orðsins „Þingvallanefnd“ í 3. mgr. 4. gr. og 1. og 2. másl. 2. mgr. 7. gr. laganna kemur: Ráðherra.
 - d. 5. gr. laganna orðast svo:

Oheimilt er að gera nokkurt jarðrask eða reisa mannvirki innan þjóðgarðsins á Þingvöllum nema staðfestar áætlanir geri ráð fyrir slíkum framkvæmdum. Bannið tekur m.a. til húsabygginga, vegagerðar, lagningar raf- og símalína, borunar eftir vatni, töku jarðefna og vinnslu auðlinda úr jörðu og ræktunarframkvæmda. Náttúruverndar- og minjastofnun er heimilt að binda samþykki á framkvæmdum innan þjóðgarðsins þeim skilyrðum sem fram koma í áætlunum og teljast nauðsynleg vegna friðunar samkvæmt lögum þessum.
 - e. Eftirfarandi breytingar verða á 5. gr. a laganna:
 - 1. Í stað orðsins „Þingvallanefnd“ í 1. másl. 1. mgr. kemur: Náttúruverndar- og minjastofnun.
 - 2. Í stað orðanna „Þingvallanefnd er heimilt að setja reglugerð, sem ráðherra staðfestir, þar sem mælt er“ í 2. másl. 2. mgr. kemur: Ráðherra er heimilt í reglugerð að mæla.
 - f. 1. mgr. 7. gr. laganna orðast svo:

Ráðherra setur reglugerð um þjóðgarðinn, verndun og meðferð hans að fenginni tillögu Þingvallanefndar. Í reglugerð má ákveða að Náttúruverndar- og minjastofnun skuli innheimta gestagjöld innan þjóðgarðsins fyrir veitta þjónustu og dvöl þar til að mæta kostnaði við þjónustuna og eftirlit með dvalargestum. Enn fremur er heimilt að taka gjöld vegna samninga skv. 5. gr. a sem skulu standa undir kostnaði við veitingu leyfa, umsjón og eftirlit vegna hinnar leyfisskyldu starfsemi. Gestagjöld og gjöld vegna samninga og leyfa skulu renna til þjóðgarðsins á Þingvöllum.
 - g. 8. gr. laganna fellur brott.
4. *Lög um Vatnajökulspjóðgarð, nr. 60/2007:*
- a. Eftirfarandi breytingar verða á 1. gr. laganna:
 - 1. Við 1. mgr. bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Vatnajökulspjóðgarður er hluti af Náttúruverndar- og minjastofnun.
 - 2. Við 3. mgr. bætast tveir nýir málslíðir, svohljóðandi: Ráðherra fer með yfirstjórn mála er varða Vatnajökulspjóðgarð, sbr. einnig ákvæði laga um Náttúruverndar- og minjastofnun. Náttúruverndar- og minjastofnun annast framkvæmd á þeirri stefnu sem mörkuð hefur verið í málum þjóðgarðsins af hálfu ráðherra, svæðisstjórnar og svæðisráða.

b. Í stað orðanna „hefur eftirlit með að“ í 3. másl. 1. mgr. 3. gr. laganna kemur: fylgir því eftir að.

c. 4. gr. laganna orðast svo, ásamt fyrirsögn:

Skipan og hlutverk svæðisstjórnar.

Svæðisstjórn, skipuð af ráðherra til fjögurra ára í senn, hefur umsjón með náttúruvernd á því svæði sem friðlýst hefur verið sem Vatnajökulsþjóðgarður, sbr. 1. gr. Hlutverk svæðisstjórnar er að móta stefnu fyrir svæðið samkvæmt ákvæðum þessara laga. Heimilt er að fela svæðisstjórninni umsjón með öðrum friðlýstum svæðum í nágrenni þjóðgarðsins.

Svæðisstjórnin er hluti af Náttúruverndar- og minjastofnun, eins og nánar er kveðið á um í lögum um stofnunina og skipunarbréfi ráðherra. Svæðisstjórnin kemur að þróun þeirrar þjónustu sem stofnunin annast innan Vatnajökulsþjóðgarðs og veitir forstjóra og öðrum stjórnendum ráðgjöf um áherslur í rekstri.

Í svæðisstjórn skulu sitja fimm fulltrúar: formenn allra svæðisráða þjóðgarðsins, og einn fulltrúi skipaður af ráðherra án tilnefningar og skal sá vera formaður svæðisstjórnar. Varaformaður er skipaður af ráðherra sem varamaður formanns og varamenn annarra fulltrúa skulu tilnefndir og skipaðir á sama hátt og aðalmenn.

Þrír fulltrúar heildarsamtaka á sviði náttúruverndar, útivistar og ferðaþjónustu skulu tilnefndir af hálfu viðkomandi samtaka og eiga áheyrnaraðild að fundum svæðisstjórnar.

d. 5. gr. laganna orðast svo, ásamt fyrirsögn:

Málsmeðferð á vettvangi svæðisstjórnar.

Svæðisstjórn Vatnajökulsþjóðgarðs skal funda eftir því sem ástæða þykir til en þó eigi sjaldnar en á þriggja mánaða fresti og skulu ákvarðanir hennar samkvæmt ákvæðum laga þessara teknar á fundum hennar. Svæðisráð getur, ef það telur nauðsynlegt að leita eftir afstöðu eða ákvörðun svæðisstjórnar um tiltekið málefni, óskað eftir því að haldinn sé fundur í svæðisstjórninni. Afl atkvæða ræður úrslitum mála á fundum svæðisstjórnar en atkvæði formanns sker úr ef atkvæði falla jöfn. Stjórnsýslulög gilda um meðferð mála á vettvangi svæðisstjórnar. Svæðisstjórn skal setja starfsreglur þar sem nánar skal kveðið á um framkvæmd starfa á vettvangi svæðisstjórnar og svæðisráða.

e. Eftirfarandi breytinga verða á 6. gr. laganna:

1. 1. másl. 1. mgr. fellur brott.
2. Í stað orðsins „stjórnar“ í 2. másl. 1. mgr. og 2. mgr. kemur: svæðisstjórnar.
3. 7. tölul. fellur brott.
4. Á undan orðinu „skilyrði“ í 8. tölul. kemur: almenn.
5. 9. tölul. fellur brott.
6. Fyrirsögn greinarinnar orðast svo: *Verkefni svæðisstjórnar.*

f. Eftirfarandi breytingar verða á 8. gr. laganna:

1. Í stað orðsins „stjórn“ í 1. tölul. kemur: svæðisstjórn.
2. Í stað orðsins „samþykkja“ í 3. tölul. kemur: fjalla um.

g. Eftirfarandi breytingar verða á 8. gr. a laganna:

1. Í stað orðsins „Stjórn“ í 1. mgr. kemur: Svæðisstjórn.
2. Við bætist ný málsgrein, svohljóðandi:
Forstjóri Náttúruverndar- og minjastofnunar situr fundi svæðisstjórnar og svæðisráða. Þjóðgarðsverðir sitja fundi svæðisráða.
3. Fyrirsögn greinarinnar orðast svo: *Samstarf svæðisstjórnar og svæðisráða.*

- h. 8. gr. b fellur brott.
- i. 10. gr. laganna orðast svo:

Þjóðgarðsvörður annast daglegan rekstur, starfsmannahald og stjórn viðkomandi rekstrarsvæðis í umboði forstjóra Náttúruverndar- og minjastofnunar og samkvæmt starfslýsingu sem forstjórinn setur honum. Þjóðgarðsvörður ber ábyrgð á fjárreiðum og reikningshaldi gagnvart forstjóra.
- j. 11. gr. laganna fellur brott.
- k. Fyrirsögn II. kafla laganna verður: **Svæðisstjórn.**
 - 1. 1. og 2. másl. 2. mgr. 13. gr. laganna orðast svo: Ekki þarf sérstakt leyfi samkvæmt lögum þessum fyrir þeim framkvæmdum sem gert er ráð fyrir í stjórnunar- og verndaráætlun, en framkvæmdaraðili skal tilkynna Náttúruverndar- og minjastofnun um áform sín með hæfilegum fyrirvara. Framkvæmdir kunna einnig að vera háðar framkvæmdaleyfi eða byggingarleyfi viðkomandi sveitarfélags.
- m. Í stað orðsins „Vatnajökulsþjóðgarð“ í 1. másl. 1. mgr. 15. gr. a laganna kemur: Náttúruverndar- og minjastofnun.
- n. 2. mgr. 16. gr. laganna orðast svo:

Heimilt er enn fremur 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 Náttúruverndar- og minjastofnunar. Meginstarfsstöðvar og upplýsinga- og þjónustumiðstöðvar mynda þjónustunet þjóðgarðsins sem byggt er upp á grundvelli stjórnunar- og verndaráætlunar.
- o. Eftirfarandi breytingar verða á 19. gr. laganna:
 - 1. Í stað orðanna „Ákvarðanir sem teknar eru“ í 1. másl. 1. mgr. kemur: Stjórnvaldsákvæðanir sem Náttúruverndar- og minjastofnun tekur.
 - 2. Fyrirsögn greinarinnar orðast svo: *Kæruheimild og kæruréttur.*
- p. 1. másl. 1. mgr. 20. gr. laganna orðast svo: Svæðisstjórn Vatnajökulsþjóðgarðs skal í samráði við svæðisráð og forstjóra gera tillögu til ráðherra um reglugerð fyrir þjóðgarðinn.
- q. Eftirfarandi breytingar verða á 21. gr. laganna:
 - 1. Í stað orðanna „stjórn Vatnajökulsþjóðgarðs“ í 2. másl. 1. mgr. kemur: Náttúruverndar- og minjastofnun, að höfðu samráði við svæðisstjórn.
 - 2. Í stað orðanna „stjórnar þjóðgarðsins“ í 7. másl. 1. mgr. og 3. másl. 2. mgr. kemur: Náttúruverndar- og minjastofnunar.
- 5. *Lög um verndun Mývatns og Laxár í Suður-Þingeyjarsýslu, nr. 97/2004:*
 - a. Í stað orðsins „Umhverfisstofnunar“ í 2. másl. 2. mgr. 3. gr. laganna og sama orðs í öllum beygingarföllum annars staðar í lögnum, að undanskildu ákvæði til bráðabirgða II, kemur, í viðeigandi beygingarfalli: Náttúruverndar- og minjastofnunar.
- 6. *Lög um vernd Breiðafjarðar, nr. 54/1995:*
 - a. Í stað orðsins „þjóðminjaráði“ í 4. másl. 1. mgr. 4. gr. laganna kemur: Náttúruverndar- og minjastofnun.
 - b. Í stað orðsins „Umhverfisstofnun“ í 3. mgr. 4. gr. laganna og sama orðs í öllum beygingarföllum annars staðar í lögnum kemur, í viðeigandi beygingarfalli: Náttúruverndar- og minjastofnun.

c. 2. mgr. 5. gr. orðast svo:

Ráðherra setur, að fengnum tillögum Breiðafjarðarnefndar og að fenginni umsögn Náttúruverndar- og minjastofnunar og húsafriðunarnefndar eftir því sem við á, reglugerð um vernd menningarsögulegra minja á svæðinu, þar á meðal byggðarheildar gamalla húsa í Flatey og vernd sjóminja.

7. *Lög um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum, nr. 64/1994*: Í stað orðsins „Umhverfisstofnun“ í 2. mgr. 3. gr. laganna og sama orðs í öllum beygingarföllum annars staðar í lögnum kemur, í viðeigandi beygingarfalli: Náttúruverndar- og minjastofnun.
8. *Lög um skil menningarverðmæta til annarra landa, nr. 57/2011*: Í stað orðanna „Minjastofnun Íslands“ í 1. másl. 1. mgr. 3. gr. laganna og sömu orða í öllum beygingarföllum annars staðar í lögnum kemur, í viðeigandi beygingarfalli: Náttúruverndar- og minjastofnun.
9. *Lög um landsáætlun um uppbyggingu innviða til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum, nr. 20/2016*: Í stað orðsins „Minjastofnun“ í 2. másl. 1. mgr. 6. gr. laganna kemur: Náttúruverndar- og minjastofnun.
10. *Lög um mannvirki, nr. 160/2010*: Í stað orðanna „Minjastofnun Íslands“ í 6. mgr. 13. gr. laganna kemur: Náttúruverndar- og minjastofnunar.
11. *Lög um skipulag haf- og strandsvæða, nr. 88/2018*: Í stað orðanna „Minjastofnun Íslands“ í 4. másl. 6. gr. laganna kemur: Náttúruverndar- og minjastofnunar.
12. *Lög um verndarsvæði í byggð, nr. 87/2015*: Í stað orðanna „Minjastofnun Íslands“ í öllum beygingarföllum í 3., 4. og 5. mgr. 4. gr., 2. mgr. 5. gr. og 2. másl. 3. mgr. 7. gr. laganna kemur, í viðeigandi beygingarfalli: Náttúruverndar- og minjastofnun.
13. *Lög um Þjóðminjasafn Íslands, nr. 140/2011*: Í stað orðanna „Minjastofnun Íslands“ í e-lið 2. mgr. 3. gr. laganna kemur: Náttúruverndar- og minjastofnun.
14. *Lög um leit, rannsóknir og vinnslu kolvetnis, nr. 13/2001*: Í stað orðsins „Umhverfisstofnunar“ í 1. másl. 2. mgr. 4. gr. laganna kemur: Náttúruverndar- og minjastofnunar.
15. *Lög um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu, nr. 57/1998*: Í stað orðsins „Umhverfisstofnunar“ í 4. mgr. 5. gr. og 3. mgr. 6. gr. laganna kemur: Náttúruverndar- og minjastofnunar.
16. *Lög um innflutning dýra, nr. 54/1990*:
 - a. Eftirfarandi breytingar verða á 5. gr. laganna:
 1. Í stað orðsins „Umhverfisstofnunar“ í 2. másl. kemur: Náttúruverndar- og minjastofnunar.
 2. Í stað orðsins „Umhverfisstofnun“ í 3. másl. kemur: Náttúruverndar- og minjastofnun.
17. *Skipulagslög, nr. 123/2010*: Á eftir orðinu „Umhverfisstofnunar“ í 4. másl. 2. mgr. 13. gr. laganna kemur: Náttúruverndar- og minjastofnunar.
18. *Lög um stjórn vatnamála, nr. 36/2011*: Á eftir orðinu „Orkustofnun“ í 2. mgr. 9. gr. laganna kemur: Náttúruverndar- og minjastofnun.
19. *Vatnalög, nr. 15/1923*: Í stað orðsins „Umhverfisstofnunar“ í 9. gr. og 3. másl. 4. mgr. 144. gr. laganna kemur: Náttúruverndar- og minjastofnunar.
20. *Vegalög, nr. 80/2007*: Í stað orðsins „Umhverfisstofnun“ í 2. másl. 2. mgr. 7. gr. laganna kemur: Náttúruverndar- og minjastofnun.
21. *Lög um velferð dýra, nr. 55/2013*: Í stað orðsins „Umhverfisstofnun“ í 4. másl. 2. mgr. 21. gr. og 2. og 3. másl. 1. mgr. 26. gr. laganna kemur: Náttúruverndar- og minjastofnun.

22. *Lög um verndar- og orkunýtingaráætlun, nr. 48/2011:*
- Í stað orðsins „Umhverfisstofnunar“ í 3. másl. 3. mgr. 3. gr. og 3. mgr. 6. gr. laganna kemur: Náttúruverndar- og minjastofnunar.
 - Í stað orðanna „Umhverfisstofnunar og Fornleifaverndar ríkisins“ í 3. másl. 1. mgr. 10. gr. laganna kemur: Náttúruverndar- og minjastofnunar.
23. *Lög um kirkjugarða, greftrun og líkbrennslu, nr. 36/1993:*
- Í stað orðanna „forstöðumaður Fornleifaverndar ríkisins“ í 2. másl. 1. mgr. 11. gr. og 2. másl. 2. mgr. 26. gr. laganna kemur: forstjóri Náttúruverndar- og minjastofnunar.
 - Í stað orðsins „þjóðminjalög“ í 2. másl. 2. mgr. 31. gr. laganna kemur: lög um menningarminjar.

Ákvæði til bráðabirgða.

Starfsfólk Umhverfisstofnunar, Minjastofnunar, Vatnajökulsþjóðgarðs og þjóðgarðsins á Þingvöllum sem er í starfi við gildistöku laga þessara og sinnir þeim verkefnum sem færast til Náttúruverndar- og minjastofnunar samkvæmt lögum þessum þegar Umhverfisstofnun og Minjastofnun eru lagðar niður og Vatnajökulsþjóðgarður og þjóðgarðurinn á Þingvöllum eru lagðir niður sem sjálfstæðar stofnanir, skal eiga forgangsrétt til starfa í Náttúruverndar- og minjastofnun þegar hún tekur til starfa. Ákvæði 7. gr. laga, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996, gilda ekki um störf sem ráðið er í samkvæmt þessu ákvæði.

Starfsfólk Umhverfisstofnunar, Minjastofnunar Íslands, Vatnajökulsþjóðgarðs og þjóðgarðsins á Þingvöllum sem ráðið verður til starfa hjá Náttúruverndar- og minjastofnun heldur réttindum sem það hefur áunnið sér til námsleyfis og um lengdan uppsagnarfrest samkvæmt kjarasamningnum þar sem miðað er við samfellt starf hjá sömu stofnun.

Þrátt fyrir ákvæði 5. gr. er ráðherra heimilt að skipa forstjóra Náttúruverndar- og minjastofnunar við samþykkt þessara laga og skal hann vinna með umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytinu að því að undirbúa gildistöku laganna, þar með talið ráða starfsfólk til Náttúruverndar- og minjastofnunar.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra kynnti sumarið 2022 verkefni sem fólst í því að greina tækifæri til endurskipulagningar á stofnanakerfi umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytisins. Samkvæmt núverandi stöðu eru stofnanir ráðuneytisins 13 með um 600 starfsmenn á yfir 40 starfsstöðvum víða um land. Minjastofnun og Orkustofnun hafa heyrt undir umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytið frá ársbyrjun 2022.

Verkefnið um endurskipulagningu stofnanakerfisins var sóknarmiðað og unnið á grundvelli áherslna ráðherra í umhverfis-, orku- og loftslagsmálum og áherslum stjórnvalda um einföldun stofnanakerfisins. Miðaði verkefnið að því að skapa vettvang fyrir kraftmikið fagstarf og árangur. Hvað varðar áherslur um einföldun stofnanakerfisins var m.a. horft til vinnu starfshóps fjármála- og efnahagsráðherra, sem skipaður var 2022, um einföldun á stofnanakerfinu, en honum var m.a. ætlað að bæta þjónustu, auka skilvirkni og auðvelda stafræna þróun ríkisins. Einnig var höfð til viðmiðunar skýrsla Ríkisendurskoðunar til Alþingis frá árinu 2021: „Stofnanir ríkisins. Fjöldi, stærð og stærðarhagkvæmni“ þar sem m.a. kemur fram að Ríkisendurskoðun telji mikilvægt að stjórnvöld fylgi eftir og taki afstöðu til tillagna sem lagðar hafa verið fram í fjölda skýrslna um aukið samstarf og jafnvel sameiningu ríkisstofnana frá miðjum 10. áratug síðustu aldar.

Verkefni þetta hófst þegar umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytið fundaði með forstöðumönnum stofnana ráðuneytisins í júní 2022 á Þingvöllum. Á fundinum kom fram að hugsunin væri sú að nýta þekkingu, innviði og þær greiningar sem þá þegar höfðu verið gerðar og að í vinnunni yrði lögð áhersla á að auka samþættingu stefnumótunar og áætlanagerðar. Lögð var áhersla á gott samstarf við forstöðumenn í greiningarferlinu sem og annað starfsfólk stofnana ráðuneytisins. Í kjölfarið setti ráðuneytið af stað frumathugun með gagnaöflun og fjölda vinnufunda. Í þeirri vinnu áttu sér stað gagnlegar umræður og þróaðist verkefnið áfram með þéttari aðkomu starfsfólks ráðuneytisins og stofnana. Til skoðunar voru öll verkefni stofnana ráðuneytisins og voru þau flokkuð í þrjá verkefnahópa þar sem skýr kjarnahæfni var skilgreind í hverjum verkefnahópi út frá eðli verkefna, árangurslyklum og áherslum. Í fyrsta lagi var um að ræða vernd og sjálfbæra umgengni, í öðru lagi rannsóknir, mælingar og vöktun og í þriðja lagi stjórnsýsluna. Í endanlegri tillögu um stofnanabreytingar var byggt á þróaðri útgáfu þessarar nálgunar.

Í greiningunni voru áherslur ráðuneytisins kortlagðar sem og framtíðarsýn og helstu markmið málaflokka. Einnig var farið yfir önnur markmið ráðuneytisins og stjórnvalda. Fyrir hvert markmið voru settir fram hvatar, framtíðarsýn, markmið og árangurslyklar. Í ágúst 2022 var netkönnun gerð til að kanna viðhorf starfsfólks stofnana til sameiningar stofnana og/eða samþættingu verkefna stofnana. Könnunin var lögð fyrir starfsfólk frá öllum stofnunum, alls 470 manns. Fjöldi þeirra sem svaraði var 346 eða 74%. Útkoman úr könnunni leiddi í ljós jákvætt viðhorf þar sem 48,2% töldu að mikil eða mjög mikil tækifæri lægu í sameiningu stofnana. Þá töldu 63% að mikil tækifæri lægu í samþættingu verkefna eða samvinnu stofnana sem heyrðu undir umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytið.

Frumathuguninni lauk með því að stýrihópur ráðuneytisins skilaði ráðherra greinargerð í desember 2022. Ráðuneytisstjóri umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytisins stýrði stýrihópnum en auk hans sátu í hópnum verkefnastjóri, annað starfsfólk ráðuneytisins og ráðgjafar. Í greinargerð stýrihópsins voru lagðar fram tillögur um breytingar á stofnanaskipulagi. Tillögurnar fólu í sér að leggja til þrjár öflugar stofnanir í stað tíu, sem bæru ábyrgð á helstu málaflokkum ráðuneytisins. Í fyrsta lagi að í nýrri Loftslagsstofnun yrði um að ræða samruna Orkustofnunar og þess hluta af starfsemi Umhverfisstofnunar sem lýtur að stjórnsýslustarfsemi stofnunarinnar í umhverfis- og loftslagsmálum. Í öðru lagi að í nýrri Náttúruverndar- og minjastofnun yrði um að ræða samruna eftirtalinna stofnana: Vatnajökulsþjóðgarðs, Þjóðgarðsins á Þingvöllum, Minjastofnunar Íslands og þess hluta Umhverfisstofnunar er lýtur að náttúruvernd eins og nánar er tilgreint í frumvarpi þessu. Í þriðja lagi var lögð til stofnun nýrrar Náttúruvísindastofnunar þar sem sameinaðar yrðu Náttúrufræðistofnun Íslands, Veðurstofa Íslands, Náttúruvísindastofnunarmiðstöðin við Mývatn, Landmælingar Íslands og Íslenskar orkurannsóknir.

Umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra tók ákvörðun í febrúar 2023 um að framfylgja tillögum stýrihópsins. Í júlí 2023 var þó ákveðið að fresta áformum um að hafa ÍSOR og Veðurstofu Íslands með í nýrri stofnun á sviði náttúruvísinda. Þau áform eru talin þarfnast frekari skoðunar vegna sérstöðu þessara stofnana. Í fyrsta áfanga er lagt til í frumvarpi um Náttúrufræðistofnun, sem lagt hefur verið fram á 154. lögjafarþingi 2023–2024 (þingskjal 527, 479. mál) að verkefni Landmælinga Íslands og Náttúruvísindastofnunarinnar við Mývatn verði færð inn í Náttúrufræðistofnun Íslands og að heiti þeirrar stofnunar verði framvegis Náttúrufræðistofnun.

Í frumvarpi því sem hér er lagt fram er lagt til að ný Náttúruverndar- og minjastofnun verði sett á stofn og taki við starfsemi Vatnajökulsþjóðgarðs, Þjóðgarðsins á Þingvöllum, Minjastofnunar Íslands og þess hluta Umhverfisstofnunar er lýtur að náttúruvernd.

Fyrir liggja áætlanir um frekari lagabreytingar þegar viðkomandi stofnanir hafa verið sameinaðar, verði frumvarp þetta að lögum, m.a. til að samræma málsmeðferðarreglur eins og unnt er. Nauðsynlegt er að ráðast í heildarendurskoðun laga um menningarminjar, nr. 80/2012, eins og fram kemur í skýrslu starfshóps umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra frá október 2023, „Minjavernd. Staða, áskoranir og tækifæri“. Sú skýrsla dregur fram stöðu á framkvæmd minjavörslu í landinu og í henni eru lagðar fram tillögur til úrbóta. Í heildarendurskoðun laganna verða m.a. málefni húsafriðunarsjóðs og fornminjasjóðs tekin til skoðunar ásamt öðrum ákvæðum laganna með hliðsjón af þeim úrbótatillögum sem fyrir liggja í áður nefndri skýrslu. Við heildarendurskoðun þarf frekari umræða einnig að eiga sér stað varðandi umsýslu alls húsaarfs þjóðarinnar. Málaflokkinn þarf að skoða heildstætt og þvert á stjórnsýsluna, með hagsmuni húsverndar og húsaarfsins að leiðarljósi. Vega þarf og meta valkosti hvað varðar fyrirkomulag umsýslu. Skoða þarf hvernig styrkja megi húsvernd víða um landið, ekki síst þar sem húsaarfurinn er oft hluti af menningarlandslagi og þannig nátengdur náttúrunni og vernd svæða. Mikil tækifæri eru í því að samnýta sérþekkingu, aðstöðu, o.fl. Mikilvægt er að slík umræða og skoðun nái einnig til þeirra menningarverðmæta sem liggja í húsaafni Þjóðminjasafns Íslands, sem eru í flokki merkustu minja Íslands. Ljóst er að skýrsla um stöðu, áskoranir og tækifæri í minjavernd er tæki til vinna að stefnumótunar til framtíðar í málaflokknum, sem gera má ráð fyrir að endurspeglar m.a. í framtíðarvinnu við fjármálaáætlun.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Tilefni þess að lagt var af stað í greiningu á tækifærum til endurskipulagningar á stofnana-kerfi umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytisins var m.a. mikill fjöldi stofnana ráðuneytisins, sem eru flestar fremur litlar að umfangi og með einungis 20–50 starfsmenn. Ljóst er að almennt fylgir sameiningum stofnana nokkurt hagræði í rekstri en vinnunni var aðaláhersla lögð á að skapa vettvang fyrir kraftmeira faglegt starf og árangur, þ.e. að auka getu rekstrar-eininga til að vinna að markmiðum um aukin gæði með skilvirkni og hagkvæmni að leiðarljósi til lengri tíma. Í því sambandi var litið til áherslna um einföldun stofnanakerfisins eins og fram kemur í 1. kafla. Helstu markmið verkefnis um breytt stofnanaskipulag voru nánar tiltekið eftirfarandi:

- Að til verði stærri og kröftugi stofnanir sem efla þekkingar- og lærdómssamfélag sérfræðinga.
- Að samnýta þekkingu, innviði og gögn.
- Að til verði faglega spennandi og áhugaverðir vinnustaðir.
- Að skapa meiri sveigjanleika stofnana til að takast á við umfangsmikil og flókin verkefni.
- Aukin samþætting stefnumótunar, einfaldari áætlanagerð og aukin rekstrarhagkvæmni.
- Betri umgjörð mannauðsmála og stuðningur við öflugt þverfaglegt teymisstarf.
- Að fjölga störfum á landsbyggðinni og störfum óháð staðsetningu með sveigjanlegum starfsstöðvum í kjörnum sem dreifast um landið.
- Að styðja við starfseiningar sem tryggja stöðugar umbætur og nýsköpun í opinberum rekstri.
- Aukinn árangur með stafrænni umbreytingu.
- Að bregðast við kröfu um áreiðanlegri, skilvirkari og aðgengilegri þjónustu.
- Aukinn samfélagslegur ávinningur.

Til að ný Náttúruverndar- og minjastofnun geti orðið að veruleika þarf að breyta lögum sem gilda um Vatnajökulsþjóðgarð, Þjóðgarðinn á Þingvöllum, Minjastofnun Íslands og þess hluta Umhverfisstofnunar er lýtur að náttúruvernd. Auk þess þarf að breyta þeim lögum sem kveða á um tiltekin hlutverk og verkefni sem þessar stofnanir hafa með höndum. Þá þarf að

leggja fram til samþykktar Alþingis frumvarp þetta til heildarlaga um Náttúruverndar- og minjastofnun.

3. Meginefni frumvarpsins.

3.1. Efnisatriði frumvarpsins.

Frumvarpið felur í sér tillögu um að sett verði á fót ný Náttúruverndar- og minjastofnun sem er fyrst og fremst ætlað að fara með lögbundin verkefni á sviðum náttúruverndar og sjálfbærrar þróunar, menningarminja, þjóðgarða og veiðistjórnunar. Í frumvarpinu er fjallað um hlutverk og verkefni hinnar nýju stofnunar, yfirstjórn ráðherra og skipan og hlutverk forstjóra Náttúruverndar- og minjastofnunar.

Þá er fjallað um svæðisbundin málefni, en við smíði frumvarpsins var lögð sérstök áhersla á að efla og viðhalda því skipulagi sem skilað hefur góðum árangri við stefnumótun um stjórnun og vernd innan þjóðgarða. Gert er ráð fyrir því að hinni nýju stofnun verði ekki skipuð sérstök stjórn heldur verði það fyrirkomulag innleitt að svæðisstjórnir fari með umsjón tiltekinna landfræðilega afmarkaðra svæða í umboði ráðherra. Vatnajökulþjóðgarður, Þingvallabjórþjóðgarður og Snæfellsjökulþjóðgarður starfa óslitið áfram, en tilkoma nýrrar stofnunar þýðir að stjórn Vatnajökulþjóðgarðs og Þingvallanefnd verða ekki lengur stjórnir yfir sjálfstæðum ríkisstofnunum. Þá fær þjóðgarðsráð Snæfellsjökulþjóðgarðs aukin áhrif á stefnumótun um stjórnun og vernd innan marka þjóðgarðsins. Gert er ráð fyrir því að Vatnajökulþjóðgarði verði, sökum stærðar, áfram skipt í rekstrarsvæði sem hvert um sig hafi svæðisráð. Svæðisstjórn Vatnajökulþjóðgarðs hafi hins vegar heildarumsjón með þjóðgarðinum öllum. Svæðisstjórnir munu fyrst og fremst hafa það hlutverk að móta stefnu fyrir viðkomandi svæði í gegnum stjórnunar- og verndaráætlun og aðrar stefnumótandi áætlanir, svo sem atvinnustefnu. Þar sem svæðisstjórnirnar verða ekki lengur stjórnir yfir sjálfstæðum ríkisstofnunum munu þær ekki hafa það hlutverk að fjalla sérstaklega um rekstur Náttúruverndar- og minjastofnunar en þær munu hins vegar koma að vinnu við fjárhagsáætlanir viðkomandi svæða og veita stjórnendum ráðgjöf um áherslur í starfi hvers þjóðgarðs fyrir sig. Til framtíðar myndu nýir þjóðgarðar verða undir svæðisstjórn af þessum toga og mögulegt er að umsjón einstakra friðlýstra svæða verði einnig falin slíkum stjórnunum.

Eitt af viðamestu verkefnum þess hluta Umhverfisstofnunar sem mun færast til nýrrar stofnunar er umsjón með náttúruverndarsvæðum sem friðlýst eru á grundvelli laga um náttúruvernd, nr. 60/2013, auk verndarsvæðis Mývatns og Laxár í Suður-Þingeyjarsýslu, en um það svæði gilda lög um verndun Mývatns og Laxár í Suður-Þingeyjarsýslu, nr. 97/2004. Ekki er gert ráð fyrir breytingu á umsjón þessara svæða. Ný Náttúruverndar- og minjastofnun mun áfram hafa samstarf og samráð við ýmsa aðila um umsjón og rekstur slíkra náttúruverndarsvæða, en víða í friðlýsingarskilmálum er kveðið á um ráðgjafanefndir og samráðs- eða samstarfsnefndir. Í slíkum nefndum eiga viðkomandi sveitarfélög, landeigendur, opinberar stofnanir og félagasamtök gjarnan sæti.

3.2. Markmið sameiningar.

Í greiningarvinnu umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytisins kom skýrt fram að mikil samlegð er með verkefnum sem ríkið sinnir innan þjóðgarða og á öðrum friðlýstum svæðum. Þá eru sóknarfæri í því að samþætta ferli og uppbyggingu annars vegar við vörslu menningarminja og hins vegar í náttúruvernd. Lykilhæfni nýrrar stofnunar mun snúa að stýringu á sjálfbærri umgengni og nýtingu á minjum í víðum skilningi, þar sem lykilþættirnir eru verndun og þjónusta (ráðgjöf, miðlun, fræðsla og þróun innviða).

Greiningarvinna leiddi í ljós ýmiss konar ávinning af sameiningu sem lýtur að faglegum viðfangsefnum, mannauði og þekkingu, fjármagni, innri virkni og þjónustu. Hvað varðar fagleg viðfangsefni þá er ávinningurinn af sameiningu talinn eftirfarandi: Skýr kjarni í starfsemi stofnana sem skapar aukin fagleg tækifæri til þróunar og nýsköpunar og eflingar og árangurs, stærri vinnustaðir sem geta fremur tekist á við krefjandi áskoranir og umhverfi stöðugrar þróunar og markvissara þverfaglegt samstarf innan stofnana og þeirra í milli. Í tengslum við mannauð og þekkingu þá má gera ráð fyrir að sameiningin leiði til aukinnar hæfni, getu og sérhæfingar og eftirsóknarverðari og fjölbreyttari vinnustaða þar sem aukin tækifæri verða til starfsþróunar. Hvað varðar fjármagn þá má gera ráð fyrir að frekar verði tryggt að nýting fjármagns verði í takt við áherslur, um verði að ræða einfaldari fjárlagagerð og aukna rekstrarhagkvæmni auk betri nýtingar á húsnæði. Í tengslum við innri virkni þá má gera ráð fyrir að skýrari tenging á starfsemi stofnana verði við stefnu ráðuneytisins, aukin tækifæri til einföldunar á regluverki og að sameiningin myndi leiða til aukinnar skilvirkni og framleiðslu, tækifæri væru til aukinnar upplýsingagjafar, gagnsæi og aðgengi að gögnum og að um yrði að ræða samþættingu krafta, þekkingar og fjármagns til að mæta loftslagsáskorunum og öðrum brýnum viðfangsefnum. Aukin tækifæri fælust þá í betri þjónustu með skilvirkari og einfaldari stjórnsýslu, færri snerti flötum og stafrænni þróun og lausnum.

3.3. *Gildandi lög sem varða væntanlega Náttúruverndar- og minjastofnun.*

Gert er ráð fyrir að ný Náttúruverndar- og minjastofnun fari með framkvæmd eftirtalinnna laga, samkvæmt breytingum sem lagðar eru til á ákvæðum þeirra:

- Lög um náttúruvernd, nr. 60/2013,
- lög um menningarminjar, nr. 80/2012,
- lög um þjóðgarðinn á Þingvöllum, nr. 47/2004,
- lög um Vatnajökulsþjóðgarð, nr. 60/2007,
- lög um verndun Mývatns og Laxár í Suður-Þingeyjarsýslu, nr. 97/2004,
- lög um vernd Breiðafjarðar, nr. 54/1995,
- lög um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum, nr. 64/1994, og
- lög um skil menningarverðmæta til annarra landa, nr. 57/2011.

Auk þess er heiti nýrrar stofnunar tekið upp í ákvæðum laga er fela þeim stofnunum sem áformað er að sameinist tiltekin, afmörkuð verkefni.

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir niðurfellingu á lögum um Umhverfisstofnun, nr. 90/2002.

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

Frumvarpið gaf ekki tilefni til skoðunar á samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

5. **Samráð.**

Fyrirhugaðar breytingar á stofnunum hafa áhrif á starfsfólk viðkomandi stofnana, ekki síst Umhverfisstofnun þar sem ætlunin er að skipta upp starfsemi stofnunarinnar milli Náttúruverndar- og minjastofnunar og nýrrar Umhverfis- og orkustofnunar. Breytingar sem þessar hafa einnig áhrif á ráðuneyti, sveitarfélög, frjáls félagasamtök og viðskiptavinum þessara stofnana. Fyrir liggur samskiptaáætlun sem fylgt er eftir vegna sameiningarinnar. Auk þessa hefur náð samráð verið haft við viðkomandi stofnanir, starfsmenn þeirra, stjórnir og Þingvallanefnd og verkefnið kynnt fyrir starfsmönnum ráðuneytisins og öðrum ráðuneytum, kjarafélögum, þingflokkum, umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Félagi fornleifafræðinga og Félagi forstöðumanna. Við samruna stofnana þarf að huga

vel að mannaúsmálum og líðan starfsfólks og upplýsingamiðlun í gegnum allar breytingar og er því að störfum sérstakur mannaúðshópur sem stýrt er af ráðuneytinu og í sitja fulltrúar viðkomandi stofnana ásamt ráðgjafa. Hlutverk hópsins er að greina stöðu mannaúsmála gagnvart ýmsum stefnutengdum málum eins og jafnlaunavottun, starfaflokkun, launasetningu, lýsingu starfa og verkefna, mönnunarþörf, styrkleika- og hæfnigreiningu mannaúðsins sem og þróun starfa til framtíðar.

Áform um lagasetningu vegna sameiningar viðkomandi stofnana voru birt í samráðsgátt stjórnvalda 30. maí 2023 og var umsagnarfrestur veittur til 13. júní 2023 (mál nr. S-103/2023) Ráðuneytinu bárust alls 20 umsagnir um áformin. Í umsögnum Byggðaráðs Skagafjarðar, Fljótsdalshrepps, Fjórðungssambands Vestfirðinga, Viðskiptaráðs, Samtaka atvinnulífsins og Samtaka iðnaðarins og Landsvirkjunar eru áformin litin jákvæðum augum og m.a. vísað til hagræðingar og aukinnar skilvirkni. Samtök heilbrigðiseftirlitssvæða telja ýmislegt jákvætt við áformin og leggja m.a. áherslu á skilvirka stjórnsýslu. Í umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga er talið að sameiningar séu farsælt skref til að tryggja heilbrigða stjórnsýslu og gott samstarf stofnana og sveitarfélaga.

Í umsögn fyrrverandi forstjóra Minjastofnunar Íslands er m.a. bent á skort á fjármagni til Minjastofnunar. Minjastofnun sé fyrst og fremst stjórnsýslustofnun og markmið minjaverndar og náttúruverndar ólík. Sameiningin sé eflaust skynsamleg í tengslum við náttúruvernd í ljósi þess markmiðs að tryggja aðkomu nærsamfélaga að þjóðgörðum og friðlýstum svæðum. Þetta markmið bæti hins vegar ekki þarfir minjavörslu. Yfir 90% verkefna minjavörslu séu í byggð og hvað varði friðlýstar minjar þá séu þær flestar í einkaeigu. Samráð hafi skort í ferlinu og lítil áhersla verið lögð á húsaveynd eða ráðgjafarnefndir og fagsjóði. Í umsögninni er bent á framkvæmdina í löndum Evrópu. Bent er á að ný stofnun mundi hafa eftirlit með eigin framkvæmdum innan þjóðgarða og friðlýstra svæða þar sem fornminjar séu. Í umsögn formanns fornminjanefndar er einnig bent á að náttúruvernd og minjavernd séu ólíkar, árekstra málaflökka, fyrirkomulag minjaverndar í Evrópu og skort á samráði. Gagnrýnt er að stofnanir séu sameinaðar sökum stærðar þeirra þar sem þær séu undirmannaðar og ekki liggi fyrir hvernig eigi að efla þær. Gagnrýnt er að húsfriðunarsjóður og fornminjasjóður séu ekki nefndir í áformunum. Segir að áformin gætu leitt til uppsagna sérfræðinga og þekkingartaps. Í umsögn Félags fornleifafræðinga er einnig bent á óljós áform hvað varðar Minjastofnun. Að mati félagsins hefur fyrirmælum Ríkisendurskoðunar um stofnanabreytingar ekki verið nægilega fylgt. Fagfólk hafi áhyggjur af því að minjavernd muni hverfa í skugga þjóðgarða og náttúruverndar. Fornleifaskráning fari fram á litlum og viðkvæmum samkeppnismarkaði og glími fagið við þekkingartap.

Félag íslenskra náttúrufræðinga bendir á mikilvægi samstarfs við verkalýðshreyfinguna og aðra hagsmunaaðila, að réttum ferlum og ákvæðum laga sé fylgt og að lögð sé áhersla á mannaúðinn og fyrirsjáanleika við stofnanabreytingar. Skýrt þurfi að vera hvort öllum verði boðið starf eða geti sótt um starf og hvaða áunninn réttindi starfsfólks haldist.

Landvernd telur m.a. að rétt sé að byrja á því að sameina stofnanir á sviði náttúruverndar. Gagnrýnt er að markmið sameiningar séu eingöngu á grundvelli rekstrar og byggðarþróunar.

Mikilvægt er hversu margir umsagnaraðilar taka jákvætt í sameiningaráformin. Í umsögnum er nokkuð vikið að því að frekari gaum þurfi að gefa tækifærum er lúta að verkefnum annarra ráðuneyta og stofnana. Tekið er undir þær athugasemdir og er áformað að halda þeirri vegferð áfram. Bent er á að í frumvarpi þessu er ekki ætlað að breyta þeim verkefnum eða hlutverkum sem fram koma í lögum um umræddar stofnanir. Tekið skal þá fram að áform eru um að stofnun Vilhjálm Stefnássonar renni inn í Háskólann á Akureyri og er gert ráð fyrir að frumvarp í þá veru verði lagt fram á Alþingi á 154. löggjafarþingi 2023–2024. Hvað varðar

athugasemdir er lúta að Úrvinnslusjóði þá er framtíðarskipulag hans til sérstakrar skoðunar í ráðuneytinu. Vegna athugasemda er lúta að starfsfólki er vísað til ákvæðis til bráðabirgða í frumvarpinu og skýringa við það. Í tengslum við athugasemdir er lúta að samrunaáætlun og stefnumótun vegna umræddra stofnanabreytinga þá verður gerð nánari áætlun um ferlið í samráði við forstöðumenn umræddra stofnana. Ýmsa undirbúningsvinnu þarf að vinna auk þess sem gert er ráð fyrir að hafist verði handa við heildstæða stefnumótun fyrir málefni stofnana, þar á meðal þá stofnun sem hér um ræðir, eftir að frumvörp um þær verða að lögum.

Frumvarp þetta var samið í samvinnu við viðkomandi stofnanir auk þess sem drög að frumvarpinu voru kynnt sérstaklega fyrir starfsfólki þeirra áður en þau voru birt í samráðsgátt stjórnvalda hinn 20. september 2023, sjá mál nr. S-168/2023. Alls bárust 20 umsagnir á umsagnartímanum sem vörðuðu frumvarp til laga um Náttúruverndar- og minjastofnun.

Í umsögnum Byggðarráðs Skagafjarðar, sameiginlegri umsögn Samtaka atvinnulífsins og Samtaka iðnaðarins, og umsögn Bændasamtakanna er tekið undir efni frumvarpsins. Í umsögn Landsvirkjunar er talið að ný fagstofnun geti styrkt málaflokkana og byggt upp þekkingu og skilning.

Í umsögn einstaklings er spurt af hverju Orkustofnun, Umhverfisstofnun, Þingvallabjódgarður og Vatnajökulsþjóðgarður séu ekki sameinaðar í eina stofnun og hvers vegna eigi að einangra náttúruvernd og friðlýsingar frá öðrum þáttum umhverfisins, halda flókinni stjórnskipan Vatnajökulsþjóðgarðs og flækja stjórnsýslu annarra þjóðgarða. Efast er um að það einfaldi stjórnsýsluna og geri hana skilvirkari að innan sömu stofnunar séu allt að fjögur sjálfstæð stjórnvöld. Einnig sé það svæðisstjórna að gera tillögu að reglugerð til ráðherra í samráði við forstjóra og svæðisráð en ekki nýrrar stofnunar.

Eins og fram kemur í 1. kafla var unnin frumathugun sem leiddi af sér fyrirbyggjandi tillögur um nýtt stofnanaskipulag ráðuneytisins, sem grundvölluðust á eðli þeirra verkefna sem hver stofnun sinnir. Lykilhæfni nýrrar Náttúruverndar- og minjastofnunar mun snúa að sjálfbærri umgengni og nýtingu á minjum í viðum skilningi þar sem lykilþættirnir eru verndun og þjónusta. Þá er gert ráð fyrir breytingu á eðli þeirra verkefna sem Þingvallanefnd og svæðisstjórn Vatnajökulsþjóðgarðs sinna. Hlutverk þeirra verður fyrst og fremst að móta stefnu fyrir viðkomandi svæði þjóðgarðanna og verða ekki lengur stjórnir yfir sjálfstæðum ríkisstofnunum. Þessar nefndir og stjórnir munu verða hluti af nýrri stofnun en ekki heyra beint undir ráðherra.

Í umsögn fulltrúa náttúru- og umhverfisverndarsamtaka í stjórn Vatnajökulsþjóðgarðs er lýst yfir stuðningi við frumvarpið. M.a. er bent á að laga þurfi orðalag h-liðar 2. gr. og í 2. gr. vanti mögulega að nefna þá skyldu stofnunarinnar að halda gagnagrunn yfir alla innviði, rannsóknir, minjar og fleira. Hvað varðar fagråd náttúruminjaskrár þá sé erfitt að skilja að annar fulltrúi stofnunarinnar eigi að vera fornleifafræðingur eða sambærilegt. Gerð er athugasemd við að meðlimur náttúru- og umhverfisverndarsamtaka sé ekki lengur stjórnarmaður í svæðisstjórn Vatnajökulsþjóðgarðs. Nær hefði verið að ferðamálasamtök og útivistarsamtök fengju fulla aðild þó að það sé ekki sjálfgefið sökum sérhagsmuna. Segir að aðkoma einstaklinga sem nýti þjóðgarðinn en búi ekki í sveitarfélögunum sé lítil sem engin. Bent er á að stjórnir ýmissa ríkisstofnana séu oft í höndum annara sérhagsmunaafila, sbr. stjórn Úrvinnslusjóðs.

Vegna ábendingar um orðalag h-liðar 2. gr. hafa breytingar verið gerðar á ákvæðinu þannig að ljóst sé að um sé að ræða skráningu friðaðra og friðlýstra húsa, en eftir breytingar á frumvarpinu er nú um að ræða 9. tölul. 2. mgr. 3. gr. frumvarpsins. Hvað varðar fagråd náttúruminjaskrár er mikilvægt að aðili með sérfræðiþekkingu á sviði fornleifafræði eigi þar sæti. Því er lögð til sú breyting á 2. mgr. 15. gr. laga um náttúruvernd, nr. 60/2013, í c-lið 1. tölul. 6. gr. frumvarpsins. Vegna skipan svæðisstjórnar Vatnajökulsþjóðgarðs er bent á skýringar við 6.

gr. frumvarpsins. Auk þessa ber að nefna vegna ábendingar er lýtur að Úrvinnslusjóði að það fyrirkomulag byggist á svokallaðri framlengdri framleiðendaábyrgð sem útskýrir setu fulltrúa atvinnulífsins í stjórn.

Í umsögn Minjastofnunar Íslands koma fram ábendingar um orðalag í frumvarpinu. Minjastofnun telur þá ástæðu til að bæta við í frumvarpið tilteknu verkefni nýrrar stofnunar, þ.e. stjórnvaldsákvörðunum um verndun menningarminja, til að mynda leyfi til niðurrifs, til að fjarlægja eða breyta menningarminjum og til að færa þær.

Tekið hefur verið mið af ábendingum Minjastofnunar Íslands um orðalag og gerðar breytingar á frumvarpinu vegna þeirra. Hvað varðar tillögu um nýjan staflið um verkefni nýrrar stofnunar er bent á að skv. 4. tölul. 2. mgr. 3. gr. frumvarpsins er eitt af verkefnum nýrrar stofnunar að taka ákvarðanir um útgáfu leyfa auk sambærilegrar stjórnsýslu. Stjórnvaldsákvörðanir um verndun menningarminja, til að mynda leyfi til niðurrifs, til að fjarlægja eða breyta menningarminjum og til að færa þær, falla undir áður nefndan 4. tölul. 2. mgr. 3. gr.

Í umsögn fyrrum forstjóra Minjastofnunar Íslands er gerð athugasemd við að Minjastofnun Íslands sé felld inn í flókið kerfi þjóðgarða og friðlýstra náttúrusvæða. Einnig er gerð athugasemd við skoðanakönnun sem gerð var meðal starfsfólks stofnana. 72,7% starfsfólks Minjastofnunar hafi verið hlutlaust og 13,6% með jákvætt viðhorf. Minjastofnun sé ekki þjónustustofnun og ekki í rekstri, hafi takmarkaða möguleika á sértekjum og selji ekki aðgang að menningarminjum. Stofnunin sé stjórnsýslustofnun og vinni að stefnumótun. Náttúrugeirinn hafi eflst en ekki Minjastofnun. Stjórnsýsla fornleifamála hafi verið skilin frá Þjóðminjasafni Íslands 2001. Í greinargerð menntamálanefndar frá árinu 2001 sé lögð áhersla á breytingar á stjórn þjóðminjavörslunnar, m.a. til að einfalda og styrkja stjórnkerfi. Tilkoma Fornleifa-verndar hafi verið til að mæta nútímalegum kröfum í þjóðminjavörslu, m.a. vegna úrskurðar Samkeppnisstofnunar um aðskilnað stjórnsýslu og eftirlits frá rannsóknnum, ákvörðun nr. 19/2001. Minjastofnun Íslands hafi í vinnu við stofnanabreytingar lagt til endurbætur á minjavörslu sem hafi byggt á því að stofnanir ráðuneytisins deildu húsnæði og stoðþjónustu, en svo virðist sem tillögunum hafi verið ýtt til hliðar. Minjastofnun hafi búið við misrétti frá árinu 2010 og fjármagnsaukning til hennar árin 2010–2020 verið 35% en 257% hjá Vatnajökulsþjóðgarði og stofnfjármagn verið verulega herra en til Minjastofnunar. Stjórnun nýrrar stofnunar sé þá samkvæmt frumvarpinu flókin og ómarkviss. Bent er á mikilvægi þess að Minjastofnun hafi sterka rödd á erlendum vettvangi, en í Evrópu fari sérstakar stofnanir eingöngu með minjavernd.

Vegna athugasemda fyrrum forstjóra Minjastofnunar Íslands um að í frumvarpinu hafi verið gefið í skyn að viðbrögð starfsfólks í skoðanakönnun hafi verið mjög jákvæð gagnvart sameiningu þá liggur fyrir að umrædd Maskínukönnun leiddi í reynd í ljós þá niðurstöðu, þ.e. að 48,2% hafi talið mikil eða mjög mikil tækifæri liggja í sameiningu stofnana. Til nánari útskýringar hefur verið bætt við í 1. kafla að 63% hafi talið að mikil tækifæri lægu í samþættingu verkefna eða samvinnu stofnana umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytisins. Í umsögninni segir þá að 72,7% starfsfólks Minjastofnunar hafi verið hlutlaust um sameiningu stofnana eða 16 manns. Hið rétta er að 72,7% starfsfólks stofnunarinnar taldi tækifæri í sameiningu stofnana vera í meðallagi. Í tilefni af athugasemdum um skort á samráði skal tekið fram að mikil áhersla hefur verið lögð á samráð við forstöðumenn og annað starfsfólk stofnana og m.a. haldnir fjölmennir fundi með öllu starfsfólki, bæði fjarfundi og staðfundi. Í ferli samráðs hafa verið gerðar nokkrar breytingar á fyrri áformum um stofnanabreytingar. Frumvörpin um stofnanabreytingar hafa verið unnin í náinni samvinnu við stofnanir og breytingar verið gerðar á frumvörpum í samráðsferlinu.

Hvað varðar athugasemdir um að náttúruvernd og vernd menningarminja séu ólíkar er bent á að mikil tækifæri felast í því að hafa þessi málefni á ábyrgð sömu stofnunar. Tækifærin felast m.a. í því að sameina stjórnslu beggja málaflókka og styrkja hana þar sem samlegð er að finna í verkefnum og ferlum þó svo að viðföng viðkomandi málaflókka, þ.e. menningarminjar annars vegar og náttúruvernd hins vegar, geti verið ólík. Þá er ljóst að skynsamlegt er að nálgast verkefni náttúruverndar og minjaverndar heildrænt í nýrri Náttúruverndar- og minjastofnun þar sem öll sjónarmið eru uppi.

Í umsögn minjavarðar Austurlands eru gerðar athugasemdir við að Minjastofnun Íslands sé hluti af frumvarpinu og að óljóst sé hvernig það muni reynast minjavernd til góðs. Mikilvægt sé að Minjastofnun hafi sterka, sjálfstæða rödd. Bent er á að samráð hefði mátt vera meira við starfsfólk í sameiningarferlinu. Kostirnir við sameininguna séu aukning á stoðþjónustu og möguleg samnýting á húsnæði. Minjaverndin þurfi á fleiri sérfræðingum að halda. Talið er líklegt varðandi afgreiðslu mála að boðleiðir verði lengri og afgreiðsla flóknari. Bent er þá á að hin nýja stofnun sé ekki titluð sem stjórnslustofnun. Mörgum spurningum sé ósvarað og ekki séu sýnileg gögn sem sýni fram á sterkari og faglegri starfsemi minjaverndar.

Í umsögn minjavarðar Austurlands er að finna gagnlegar ábendingar er lúta að stjórnslunni og að lagfæra þurfi c-lið í 2. tölul. 6. gr. frumvarpsins. Hafa breytingar verið gerðar á frumvarpinu vegna þessa. Varðandi athugasemdir um að boðleiðir muni lengjast bendir ráðuneytið á að engin áform eru um slíkt í frumvarpinu.

Í umsögn Félags fornleifafræðinga segir að frumvarpið leiði til óskilvirkrar stjórnslu minjavörslu og er itrekað það sem fram kemur í fyrri umsögn. Ekki verði séð að húsvernd eigi eitthvað sameiginlegt með flokki náttúruverndar. Viðbúið sé að minjavernd falli í skuggann. Óvissa ríki um fornleifar, sérstaklega á deiliskipulagsstigi. Umsagnarhlutverk minjavarða sé til að draga úr þessari óvissu. Þá sé ekki minnst á fornminjasjóð og húsafriðunarsjóð. Ekki sé líklegt að kerfi minjaverndar verði skilvirkara eða að vandamál vegna undirfjármögnunar og undirmönnunar batni við sameininguna. Að mati félagsins eigi alþingismenn sem muni fjalla um frumvarpið að hafa aðgang að skýrslu um stöðu Minjaverndar í landinu og því sé brýnt að hún verði tilbúin. Í umsögn fornleifafræðinga koma fram sambærilegar athugasemdir og áður hafa komið fram, m.a. í umsögn Félags fornleifafræðinga.

Vegna athugasemda Félags fornleifafræðinga um að ekki sé fjallað um fornminjasjóð eða húsafriðunarsjóð í frumvarpinu er bent á að ekki eru áformaðar breytingar á því fyrirkomulagi sem er í gildi um þessa sjóði í lögum um menningarminjar, nr. 80/2012. Bent er á að skýrslan „Minjavernd, staða, áskoranir og tækifæri“ var gefin út í október 2023. Í skýrslunni koma fram greinargóðar upplýsingar um stöðu minjaverndar í landinu og vandaðar tillögur skipaðs starfsþóps um úrbætur í málaflöknum.

Í umsögn verkefnastjóra hjá Minjastofnun Ísland koma fram sambærilegar athugasemdir og fram hafa komið m.a. í umsögn Félags fornleifafræðinga. Segir enn fremur að mikil óvissa sé um það hvort starfsfólk haldi störfum sínum og hvort þau verði óbreytt, en minjaverndin megi ekki missa sérfræðiþekkingu. Endurskipulagning muni flækja stjórnsluna og tefja fyrir markmiðum minjaverndar. Í skýrslu Ríkisendurskoðunar frá 2018 um stjórnslu fornleifa-verndar segi að tíðar lagabreytingar og flutningur milli ráðuneyta hafi haft raskandi áhrif á starfsemi Minjastofnunar og breytingar á stjórnskipulagi valdið truflunum á stefnumótunarvinnu. Í umsögninni segir að verið sé að leggja niður þá ríkisstofnun sem fari með menningarminjar og gera hana að sviði innan stofnunar með stórum málaflökkum sem hafa allt aðrar áherslur og hlutverk. Ekki virðist gert ráð fyrir að nýr forstöðumaður hafi faglega þekkingu á

sviði minjaverndar og því erfitt að sjá að hann geti haft málefnalegt innlegg á erlendum vettvangi. Hætt sé við að sjónarmið minjaverndar yrði ávallt undir í hugsanlegum ágreiningsmálum.

Vegna athugasemdar í umsögnum um að í Evrópulöndum fari sérstök minjastofnun með verkefni minjaverndar er bent á að Ísland er fámenn þjóð í stóru landi og því skiptir höfuðmáli að fjármunir séu nýttir á árangursríkan hátt. Eins og bent hefur verið á í umsögnum hefur skort á fjármagn í málaflokki menningarminja. Mikilvægt er að styrkja málaflokkinn og faglega starfsemi minjaverndar. Með nýrri stofnun með sterkri stoðþjónustu munu slík tækifæri skapast. Ekki er ætlunin með frumvarpi þessu að leggja minjavernd niður heldur þvert á móti að styrkja málaflokkinn. Þá eru ekki áætlanir um að skera niður fjármagn til málaflokksins umfram þá hagræðingarkröfu sem gerð er á stofnanir ríkisins fyrir komandi fjárlagaár.

Formaður Fornminjanefndar ítrekar fyrri umsögn sína vegna áforma um lagasetningu. Segir í umsögninni að vinnubrögð vegna umræddra stofnanabreytinga hafi einkennst af vanþekkingu á hlutverki og verkefnum stofnana og mannaúðnum. Sambærilegar athugasemdir koma fram í umsögninni og áður hafa komið fram, m.a. í umsögn fyrrverandi forstjóra Minjastofnunar. Segir að óljóst sé m.a. hvað yfirmarkmið um sameiningarnar þýði og hvar liggja fyrir aðgerðaráætlun um hvernig ólíkar stofnanir eigi að vinna saman til að ná markmiðum sínum. Settar hafi verið fram óljósar yfirlýsingar um að fækka ætti starfsfólki hjá stofnunum umtalsvert. Ráðuneytið hafi ekki sýnt fram á hvernig efla skuli viðkomandi málaflokka og fagmennsku á sama tíma. Athygli veki að þjóðgarðarnir eigi að standa sem sjálfstæðar einingar að því er virðist. Hins vegar sé nauðsynlegt að viðhalda stjórnnum og ráðum svæðisbundið. Flækjustig og óskýrar boðleiðir og valdheimildir í frumvarpinu þurfi að skýra betur. Um verði að ræða stjórnsýslulegt misvægi þar sem valdheimildir og eftirfylgni verði með ólíkum hætti. Sameining muni þá leiða til þess að metnaðarfull stefnumótunarvinna Minjastofnunar verði að engu höfð.

Sem viðbrögð við umsögn Fornminjanefndar er vísað til viðbragða við sambærilegum athugasemdum framar í samráðskafla frumvarpsins.

Í umsögn Landverndar segir að ekki verði séð að tekið hafi verið tillit til áherslna frá samtökunum um að vinna frumvarpið á grunni laga um náttúruvernd og ekki sé minnst á hlutverk stofnunarinnar við að uppfylla alþjóðasamninga um náttúruvernd. Ekki komi þá fram að starfsfólki stofnananna verði tryggt starf og hætta sé á að þekking, reynsla og aðhald tapist. Þá sé ekki minnst á hlutverk stofnana varðandi þjóðlendur, landgræðslusvæði, þjóðskóga og ríkisjarðir með hátt náttúruverndargildi og óskýrt sé hvernig samstarfi og samvinnu við aðrar stofnanir á sviði náttúruverndar verði háttáð. Þá sé ekki tiltekið að um stjórnsýslustofnun sé að ræða. Í umsögninni segir að markmið með þjóðgördum og friðlýstum svæðum sé að vernda náttúruna og því sé mikilvægt að samtök sem standi vörð um hagsmuni náttúrunnar fái sæti í svæðisráðum þjóðgarða. Landvernd telur það afturför að valdið til að setja reglur um lausagöngu búfjár og búskap á bújörðum sé tekið af Þingvallanefnd og falið ráðherra og að reglur til að framfylgja ákvæðum um vatnsvernd séu settar án tillöguréttar nefndarinnar. Landvernd bendir á að stjórnunar- og verndaráætlanir skuli vera faglegar og hér sé tækifærið til að koma því við á Þingvöllum. Landvernd telur óljóst hvaða áherslna sé verið að vísa til í tengslum við það að nýting fjármagn vegna sameiningar verði meira í takt við settar áherslur. Landvernd leggur áherslu á að Náttúruverndar- og minjastofnun geti starfað sjálfstætt og áherslur stofnunarinnar eigi fyrst og fremst að vera náttúruvernd.

Vegna umsagnar Landverndar er bent á að nýrri stofnun er ætlað að hafa sama hlutverk og Umhverfisstofnun hefur í dag samkvæmt lögum um náttúruvernd, nr. 60/2013. Á hið sama almennt við um aðrar stofnanir sem eru hluti af frumvarpinu. Orðalagsbreyting hefur þá verið

gerð á 1. gr. þannig að skýrt er nú kveðið á um að ný stofnun hafi stjórnýsly með höndum. Varðandi athugasemdir um aðild náttúruverndarsamtaka að svæðisstjórn Vatnajökulsþjóðgarðs er vísað til viðbragða við sambærilegum athugasemdum sem koma fram fyrir í þessum kafla frumvarpsins. Þá er bent á varðandi athugasemdir um Þingvallanefnd að í frumvarpinu er gert ráð fyrir breytingum á stjórnun þjóðgarða vegna sameiningar í eina stofnun. Þingvallanefnd er fyrst og fyrst ætlað að hafa stefnumótunarhlutverk vegna stjórnunar og verndar í þjóðgarðinum á Þingvöllum. Í því felst undirbúningur og gerð stefnumarkandi skjala, m.a. stjórnunar- og verndaráætlana, auk aðkomu að öðrum stefnumarkandi ákvörðunum um varðveislu og nýtingu (atvinnustefna o.fl.).

Í umsögn Félags íslenskra náttúrufræðinga (FÍN) segir að ekki komi nægjanlega fram hvernig flutningur starfsfólks til nýrra stofnana sé fyrirhugaður. Svo virðist sem gert sé ráð fyrir að starfsfólk sæti niðurlagningu starfa sinna, þurfi svo mögulega að sækja um störf sín aftur og hlíta breytingum á starfi en störfín sæti samt sem áður ekki auglýsingaskyldu. Þessi atriði séu ekki samrýmanleg. Tilvísun til forgangs og væntanlegra breytinga á starfi/starfsstigi sé ávísun á óróleika, hræðslu og mögulegan flóttu starfsfólks með tapi á þekkingu og reynslu. Að mati FÍN verði ekki unnt að framkvæma bráðabirgðaákvæði frumvarpsins með öðrum hætti en að auglýsa störf, sem mögulega séu önnur og/eða breytt, hjá nýrri stofnun og forgangsrétturinn varði forgang gagnvart einstaklingum sem ekki hafi þurft að þola niðurlagningu starfs síns. FÍN bendir einnig á að ekkert liggi fyrir um starfskjör starfsfólks. Ýmis ákvæði miðlægs kjarasamnings séu þannig útfærð að réttindi miðist við samfellt starf hjá sömu stofnun. Þó að eðli sínu samkvæmt séu störf lögð niður við fyrirhugaða niðurlagningu umræddra stofnana þurfi að halda til haga að hvers konar áunnin réttindi starfsfólks muni ekki tapast. Þrátt fyrir að gerð stofnanasamninga sé ekki hluti af lagasetningu er að mati FÍN nauðsynlegt að gerð þeirra við viðkomandi stéttarfélög verði hraðað.

Í tilefni af umsögn FÍN ber að nefna að samráð við stéttarfélög hefur þegar hafist í ferlinu og mun aukið samráð eiga sér stað í aðdraganda breytinga, sér í lagi þegar kemur að gerð nýrra stofnanasamninga, en leggja þarf tímanlega í þá vegferð. Hvað varðar athugasemdir FÍN við þá leið sem er lögð til í frumvarpinu og lýtur að starfsfólki þá er sú leið farin þegar nýjar stofnanir eru sameinaðar úr öðrum stofnunum eða hluta úr stofnun þar sem fyrir hendi er skipulag og skipurit sem getur ekki legið til grundvallar nýrri stofnun. Gert er ráð fyrir að í undirbúningsfasa, sem mun hefjast við samþykkt frumvarpsins eftir að ráðningarferli vegna nýs forstjóra er yfirstaðið, hefjist stefnumótun fyrir hina nýju stofnun. Í stefnumótunarferlinu verður nýtt skipurit mótað og samhliða skýrist hvernig ný störf eru samsett. Afurð stefnumótunar getur leitt til breytinga á störfum. Ekki er gert ráð fyrir að starf verði auglýst nema starfsfólk viðkomandi stofnana þiggi það ekki eða það samræmist ekki þeirri þekkingu eða færni sem er til staðar hjá starfsfólkinu. Forstöðumaður nýrrar stofnunar mun fá í hendur greinagerð frá mannauðshópi stofnanabreytinga þar sem lagt er mat á stöðu mannauðsmála þeirra stofnana sem munu mynda nýja stofnun og tillögur að aðgerðum í mannauðsmálum. Vegna ábendingar FÍN og annarra ábendinga hefur breyting verið gerð á ákvæði til bráðabirgða í þá veru að tryggja áunnin réttindi starfsfólks í nýrri stofnun til námsleyfis og framlengds uppsagnarfrests. Ekki er þörf á að tilgreina sérstaklega biðlaunarétt þar sem hann mun virkjast ef starfsfólk þiggur ekki störf hjá nýrri stofnun sem ekki eru sambærileg því starfi sem það sinnti. Ákvörðun um ráðningarkjör liggur að öðru leyti hjá nýjum forstjóra.

Fjoregg kveðst fylgjandi sameiningunni. Samsetning svæðisráða og stjórnar Vatnajökulsþjóðgarðs hafi reynst vel og varað sé við áformuðum breytingum á stjórn. Með því yrði rýrður hlutur náttúruverndarfulltrúa og hlutur fulltrúa sveitarfélaga og ráðherra gerður meiri, sem séu

afléit skilaboð til náttúruverndarsamtaka. Fulltrúi náttúruverndar hafi aðeins hagsmuna náttúruverndar að gæta og þar með þeirra sjónarmiða sem liggja til grundvallar þjóðgörðum. Að öðrum kosti sé stjórnin of einsleit. Mörg dæmi séu um að félagasamtök og jafnvel beinir hagsmunaaðilar taki stjórnvaldsákvæðanir og megi þar t.d. nefna fulltrúa Samtaka atvinnulífisins í Úrvinnslusjóði.

Vegna umsagnar Fjöreggs er vísað til viðbragða við sambærilegum athugasemdum í umsögn fulltrúa náttúru- og umhverfisverndarsamtaka í stjórn Vatnajökulsþjóðgarðs.

Landvarðafélag Íslands telur frumvarpið fela í sér tækifæri til að auka samfellu í stjórnun og umsjón friðlýstra náttúruverndarsvæða sem og aukinnar samþættingar milli umsjár friðlýstra náttúruverndarsvæða annars vegar og friðlýstra menningarminja hins vegar. Tryggja þurfi hins vegar óbreytta setu fulltrúa umhverfisverndarsamtaka í stjórn Vatnajökulsþjóðgarðs þar sem óeðlilegt sé að sveitarstjórnarfulltrúar hafi einir vægi í ákvarðanatöku innan þjóðgarðsins. Aðkomu ótengdra aðila að stjórn ríkisstofnana megi til að mynda sjá í skipan háskólaráðs Háskóla Íslands. Jafnframt sé lagt til að fulltrúar samtaka á sviði náttúruverndar, útivistar og ferðaþjónustu sem sitji í svæðisráðum Vatnajökulsþjóðgarðs þurfi að hafa starfsemi eða bein tengsl við rekstrarsvæði þjóðgarðsins, en þá sé líklegra að raddir heimafólks fái að heyrast. Lagt er til að Þingvallanefnd verði lögð niður í núverandi mynd þar sem þingmenn hafi sjaldnast þekkingu á friðlýstum svæðum og þess í stað stofnuð svæðisstjórn þar sem þingmenn ættu einnig sæti. Bent er á að svipuð heiti svæðisráða og svæðisstjórna geti valdið ruglingi.

Vísað er til viðbragða við sambærilegum athugasemdum í umsögn fulltrúa náttúru- og umhverfisverndarsamtaka í stjórn Vatnajökulsþjóðgarðs.

Í umsögn Samtaka útivistarfélaga er því fagnað að atkvæðavægi fulltrúa félagasamtaka verði jafnað þó að betra hefði verið að fulltrúar hefðu fullan atkvæðisrétt í svæðisstjórn Vatnajökulsþjóðgarðs. Bent er á að hálendið sé eign allrar þjóðarinnar. Félagið bendir á skort á samráði við það í undirbúningsvinnu, þrátt fyrir fjarfund sem fulltrúi samtakanna hafi átt með ráðuneytinu viku eftir að frumvarpið hafi verið sett í samráðsgáttina. Segir að sveitarfélögin séu ekki best til þess fallin að fara með málefni hálendisins. Ferðafólk sé einnig mikilvægt í landvörslu. Í umsögn Ungra umhverfissinna segir m.a. að frumvarpið bjóði upp á ýmis tækifæri til aukinnar skilvirkni og gæða. Mikilvægast sé að forgangsraða hagsmunum náttúrunnar í fyrsta sæti og tryggja að náttúruverndarsamtök hafi áfram atkvæðisrétt um stjórn og stefnumótun náttúruverndarsvæða. Þjóðgarðurinn sé stærsta náttúruverndarsvæði landsins. Þá sé ákjósanlegast að bæta við sæti fyrir slíkan fulltrúa í Þingvallanefnd.

Sem viðbrögð við framangreindum umsögnum er vísað til viðbragða sem þegar hafa komið fram við sambærilegum athugasemdum frá öðrum umsagnaraðilum.

Í umsögn Umhverfisstofnunar segir að mikil áhersla sé lögð á þjóðgarða í frumvarpinu og bent á að nýrri stofnun sé einnig ætlað að annast um friðlýst svæði. Mikilvægt sé að hlutverk stofnunarinnar sé skýrt og hvaða verkefni falli undir ráð, stjórnir og nefndir samkvæmt sérlögum um þjóðgarða og önnur friðlýst svæði. Athugasemdir eru gerðar við að í frumvarpinu sé gert sé ráð fyrir að áfram verði starfandi framkvæmdastjóri fyrir Vatnajökulsþjóðgarð. Bent er á hugtakið sjálfbæra þróun víða í texta frumvarpsins og að í lögum um náttúruvernd sé yfirleitt talað um sjálfbæra nýtingu auðlinda og sjálfbæra umgengni um náttúru- og menningarminjar. Skýra þurfi hvað felist í breytingunni. Þá bendir stofnunin á að í 4. gr. frumvarpsins sé hugtakið svæðisbundin málefni notað. Verið sé að nota hugtakið úr lögum og reglum um Vatnajökulsþjóðgarðs sem falli illa að orðalagi laga um náttúruvernd og geri hlutverk stofnunarinnar innan þjóðgarða óskýrt. Að mati stofnunarinnar þurfi að endurskrifa 4. gr. með því markmiði að setja fram á skýran hátt hvaða hlutverk stofnunin hafi varðandi stjórnun og

umsjón á friðlýstum svæðum, þ.m.t. í Þjóðgördunum þremur. Þá vakni einnig spurningar um hvort stofnuninni sé ætlað nýtt hlutverk á öllum náttúruverndarsvæðum, þ.e. svæðum sem falla undir B- og C-hluta náttúruvinnjaskrár og svæðum sem vernduð eru samkvæmt sérlögum. Að lokum bendir stofnunin á að í frumvarpinu sé gert ráð fyrir breytingu á 82. gr. laga um náttúruvernd sem fjalli um Þjóðgarða. Í stað þess að Þjóðgarðsráð eigi að vera ráðgefandi muni það fara með náttúruvernd á því svæði sem friðlýst hafi verið sem Þjóðgarður. Að mati stofnunarinnar er þá nauðsynlegt að skýra hvað felist í hlutverki Þjóðgarðsráðs og hvernig verkaskipting verði á milli nýrrar stofnunar og Þjóðgarðsvarðar.

Varðandi athugasemdir er lúta að framkvæmdastjóra Vatnajökulsþjóðgarðs þá hefur verið gerð breyting á frumvarpinu í ljósi þess að ætlunin er að leggja til að ákvæði um framkvæmdastjóra falli brott úr lögum um Vatnajökulsþjóðgarð. Hvað varðar athugasemdir um að mikil áhersla sé lögð á Þjóðgarða í frumvarpinu þá hefur verið bætt við skýringum í 3. kafla greinargerðar með það að markmiði að skýrt sé að ný Náttúruverndar- og minjastofnun hafi þessu hlutverki að gegna. Bent er á að áherslan á Þjóðgarða í frumvarpinu grundvallast fyrst og fremst á því að gert er ráð fyrir valddreifðu stjórnfyrirkomulagi hvað þá varðar. Slíkt fyrirkomulag er ekki til staðar hvað varðar önnur svæði sem eru friðlýst og mun ný stofnun áfram fara ein með umsjón þeirra verði frumvarpið að lögum. Þar sem frumvarpið gerir ekki ráð fyrir breytingum á því fyrirkomulagi er ekki að finna yfirgripsmikla umfjöllun um friðlýst svæði í frumvarpinu. Það dregur hins vegar ekki úr mikilvægi þeirra svæða í starfsemi stofnunarinnar. Varðandi athugasemdir um hugtökin *sjálfbær þróun*, *sjálfbær nýtingu auðlinda* og *sjálfbær umgengni* þá er hugtakið sjálfbær þróun skilgreint sem þróun sem fullnægir þörfum samtíðarinnar án þess að skerða möguleika komandi kynslóða til að fullnægja sínum þörfum á meðan sjálfbær nýting tiltekur sérstaklega nýtingu á auðlindum en í sama anda. Rétt er því að vísa í frumvarpinu til sjálfbærrar þróunar þar sem um er að ræða stofnun sem fer með vernd náttúru og menningarminja. Hugtakið sjálfbær nýting tekur fyrst og fremst til nýtingar auðlinda eða sjálfbærrar umgengni og er notað í tengslum við slíkt í náttúruverndarlögum. Hvað varðar athugasemdir um 4. gr. frumvarpsins hefur orðalagi þess nú verið breytt til að skýra nánar að það sem vísað sé til í 1. mgr. sé fyrst og fremst málefni Þjóðgarða. Í umsögn Umhverfisstofnunar er vísað til þess að í náttúruverndarlögum sé hugtakið svæði notað í ýmsum samsettum orðum í ýmsu samhengi þegar vísað sé til nánar tilgreinds svæðis. Þá segir að hugtakið svæðisbundin málefni falli illa að orðalagi laga um náttúruvernd og geri hlutverk stofnunarinnar innan Þjóðgarða óskýrt. Við nánari skoðun þykir hins vegar ljóst af ákvæðinu og skýringa við það í greinargerð til hvers er verið að vísa. Tilteknar breytingar hafa þó verið gerðar á greininni til að gera hana almennt skýrari. Hvað varðar athugasemdir um hlutverk stofnunarinnar þegar kemur að umsjón náttúruverndarsvæða er bent á að í 2. mgr. 13. gr. laga um náttúruvernd er nú þegar kveðið á um að Umhverfisstofnun annast umsjón og rekstur náttúruverndarsvæða. Ekki er því verið að breyta því hlutverki stofnunarinnar. Varðandi athugasemdir um hvað felist í að hafa umsjón með náttúruvernd á því svæði sem friðlýst hefur verið sem Þjóðgarður á grundvelli laga um náttúruvernd er bent á að í frumvarpinu er gert ráð fyrir tiltekinni breytingu á verkefnum Þjóðgarðsráðs Snæfellsjökulsþjóðgarðs sem í frumvarpinu ber heitið svæðisstjórn. Breytingin miðar að því að auka völd svæðisstjórnar hvað varðar stefnumótun innan Þjóðgarðsins umfram það ráðgefandi hlutverk sem Þjóðgarðsráð hefur í dag og samræma hlutverk svæðisstjórnar við hlutverk svæðisstjórnar Vatnajökulsþjóðgarðs. Ekki verður talið að óskýrt sé hvert hlutverk Þjóðgarðsvarðar verður, en það er að annast daglegan rekstur og umsjón Þjóðgarðsins í samstarfi við svæðisstjórn. Ekki er um að ræða breytingar á á hlutverki Þjóðgarðsvarðar frá gildandi lögum.

Í nokkrum umsögnum er gerð athugasemd við tveggja vikna umsagnarfrést vegna frumvarpsins. Æskilegt hefði verið að hafa umsagnarfréttinn lengri en samhliða er bent á að ýmsar góðar ábendingar hafa komið vegna áforma um lagasetningu auk þess sem ráðuneytið hefur kallað eftir sjónarmiðum hagsmunaaðila og annarra í samráðsgátt stjórnvalda vegna endurskipulagningar stofnanakerfisins og þar á meðal leitað eftir því að tilteknum lykilsurningum sé svarað. Ætlunin er að vinna með þær athugasemdir og sjónarmið sem þar koma fram í undirbúningsvinnunni fram undan. Að lokum skal tekið fram að ýmsar góðar tillögur hafa komið frá starfsfólki stofnana, stofnunum og öðrum aðilum um heiti nýrrar stofnunar. Eftir skoðun þeirra tillagna var ákveðið að gera ekki breytingar á því heiti sem unnið hafði verið með, þ.e. Náttúruverndar- og minjastofnun, en það heiti var talið best lýsa hlutverki og verkefnum nýrrar stofnunar.

6. Mat á áhrifum.

Eins og fram kemur í 3. kafla leiddi greiningarvinna umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytisins í ljós faglegan ávinning af sameiningaráformum og ávinning í tengslum við mannauð og þekkingu, fjármagn, innri virkni og þjónustu. Stærri vinnustaður geti fremur tekist á við krefjandi áskoranir og umhverfi stöðugar þróunar og markvissara þverfaglegt samstarf innan stofnana og þeirra í milli. Þá er gert ráð fyrir að sameiningin leiði til aukinnar hæfni, getu og sérhæfingar og eftirsóknarverðari og fjölbreyttari vinnustaðar þar sem aukin tækifæri verði til starfsþróunar. Einnig má gera ráð fyrir að nýting fjármagns verði í frekari takti við áherslur stjórnvalda, fjárlagagerð verði einfaldari og aukin rekstrarhagkvæmni auk betri nýtingar á húsnæði. Vonir eru til skýrari tengingar á starfsemi stofnana við stefnu ráðuneytisins, aukinna tækifæra til einföldunar á regluverki og aukinnar skilvirkni og framleiðslu. Tækifæri væru þá til aukinnar upplýsingagjafar, gagnsæis og aðgengis að gögnum og samþættingu krafta, þekkingar og fjármagns til að mæta loftslagsáskorunum og öðrum brýnum viðfangsefnum. Aukin tækifæri felast einnig í betri þjónustu við almenning og stjórnvöld, þ.m.t. sveitarfélög, og aðra með skilvirkari og einfaldari stjórnsýslu, færri snertiflötum og staf-rænni þróun og lausnum.

Sameining stofnana hefur í för með sér hagræðingu til lengri tíma sem nýtt verður til að efla hina nýju stofnun. Verði frumvarpið óbreytt að lögum er því ekki gert ráð fyrir að lögfesting þess muni hafa áhrif á útgjöld eða afkomu ríkissjóðs. Til skemmri tíma er líklegt að einhver tilfallandi kostnaður falli til og verður honum mætt innan útgjaldaramma.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Með ákvæðinu er ný Náttúruverndar- og minjastofnun sett á stofn. Hlutverk stofnunarinnar er á sviði náttúruverndar og sjálfbærrar þróunar, menningarminja, friðlýstra svæða, þ.m.t. þjóðgarða, verndar villtra fugla og spendýra og veiðistjórnunar sem hingað til hefur verið á hendi fjögurra mismunandi stofnana, þ.e. Umhverfisstofnunar, Minjastofnunar Íslands, Vatnajökulsþjóðgarðs og þjóðgarðsins á Þingvöllum. Þó svo að um hefðbundna ríkisstofnun sé að ræða er gert ráð fyrir valddreifðu stjórnfyrikomulagi í stjórn þjóðgarðanna og hefur stofnunin þá hlutverk samhæfingaraðila til að tryggja samræmingu í skipulagi svæðisbundinnar stjórnunar og verndar.

Um 2. gr.

Í ákvæðinu er fjallað um skipan forstjóra Náttúruverndar- og minjastofnunar og hlutverk hans. Í 1. mgr. er gert ráð fyrir að forstjóri sé skipaður til 5 ára eins og kveðið er á um í lögum

um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996. Skilgreining á störfum forstöðumanna hefur þróast í átt til aukins sveigjanleika og er því lagt upp með að forstjóri Náttúruverndar- og minjastofnunar hafi háskólamenntun sem nýtist honum í starfi. Skýrt er í greininni að meginhlutverk forstjóra er að bera ábyrgð á starfsemi og rekstri Náttúruverndar- og minjastofnunar.

Ábyrgð forstöðumanna ríkisstofnana er m.a. skilgreind í 38. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996. Í 2. mgr. 3. gr. frumvarpsins er einnig tilgreint hvað felst í ábyrgð forstjóra Náttúruverndar- og minjastofnunar. Honum er ætlað að sjá til þess að stofnunin starfi í samræmi við lög og stjórnvaldsfyrirmæli sem gilda um starfsemi hennar. Einnig ber honum að fylgja áherslum og stefnum ráðherra og eftir atvikum annarra stjórnvalda. Forstjóri 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 er 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. Skv. 4. mgr. 27. gr. laga um opinber fjármál, nr. 123/2015, ber forstöðumaður 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 m.a. til þess að rekstur og fjárstýring ríkisaðila sé skilvirk og í samræmi við samþykktar áætlanir.

Forstjóri Náttúruverndar- og minjastofnunar ber ábyrgð á yfirstjórn starfsmannamála og er það því í höndum forstjóra að ráða aðra starfsmenn stofnunarinnar. Þá gefur forstjóri út starfslýsingar til starfsmanna og stjórnenda, þar á meðal þjóðgarðsvarða. Þar sem fjallað er um þjóðgarðsverði í sérlögum sem hin nýja stofnun mun annast framkvæmd á er sérstaklega tilgreint í 3. mgr. 3. gr. frumvarpsins að forstjóri ráði þjóðgarðsverði að fenginni umsögn viðkomandi svæðisstjórnar, þ.e. Þingvallanefndar vegna ráðningar þjóðgarðsvarðar á Þingvöllum, svæðisstjórnar Vatnajökulsþjóðgarðs vegna ráðningar þjóðgarðsvarðar á rekstrarsvæðum þess þjóðgarðs og þjóðgarðsrád Snæfellsjökulsþjóðgarðs vegna ráðningar þjóðgarðsvarðar á því svæði. Þjóðgarðsverðir eru starfsmenn Náttúruverndar- og minjastofnunar og um starfskyldur þeirra og hlutverk fer skv. 82. gr. náttúruverndarlaga, sem einnig mælir fyrir um samskipti þeirra við hlutaðeigandi þjóðgarðsrád. Þá er einnig fjallað um hlutverk þjóðgarðsvarða Vatnajökulsþjóðgarðs í 10. gr. laga um þjóðgarðinn. Í d-lið 1. tölul. 6. gr. frumvarpsins (breytingar á öðrum lögum) eru lagðar til breytingar á 82. gr. náttúruverndarlaga til þess að skýrt sé að þjóðgarðsrád, sem svæðisstjórn, hafi aðkomu að þróun þeirrar þjónustu sem Náttúruverndar- og minjastofnun annast innan viðkomandi þjóðgarðs og veiti stjórnendum hennar ráðgjöf um áherslur í rekstri. Ekki er því um að ræða að þjóðgarðsrád hafi boðvald gagnvart þjóðgarðsverði eða ákvörðunarvald um rekstrarmálefni viðkomandi þjóðgarðs. Ákvæði um stjórn svæða í lögum um þjóðgarðinn á Þingvöllum og Vatnajökulsþjóðgarð eru uppfærð með tilliti til þessa, sbr. a-lið 3. tölul. og c-lið 4. tölul. í 6. gr. frumvarpsins. Endurspeglast í því að svæðisbundnar stjórnir fari með stefnumótunar- og ráðgjafarhlutverk en að dagleg framkvæmd þeirrar stefnu sem mörkuð hefur verið sé á hendi þjóðgarðsvarða og stjórnenda Náttúruverndar- og minjastofnunar, sbr. nánari umfjöllun um 6. gr.

Um 3. gr.

Í ákvæðinu er fjallað almennt um þau helstu verkefni sem Náttúruverndar- og minjastofnun er ætlað að hafa með höndum. Í 3. kafla er að finna lista yfir þau lög, átta talsins, sem lagt er

til að hinn nýju stofnun verði falið að fara með framkvæmdina á. Í 1.–8. tölul. 6. gr. frumvarpsins eru breytingar á umræddum átta lögum tilgreindar.

Auk þessa mun ný stofnun taka við verkefnum frá þeim stofnunum sem hún leysir af hólmi, þ.m.t. vegna umsagnarhlutverks, sem er nokkuð umfangsmikið í umhverfismálum og við gerð skipulagsáætlana. Auk þessa er rétt að nefna að í lögum um umhverfismat framkvæmda og áætlana, nr. 111/2021, er kveðið á um að umsagnaráðilar séu þær opinberu stofnanir, stjórnvöld og aðrir lögaðilar sem sinna lögbundnum verkefnum sem varða framkvæmdir og/eða áætlanir sem falla undir löggin eða umhverfisáhrif þeirra. Samkvæmt umræddum lögum hefur eitt af lögbundnum verkefnum Umhverfisstofnunar verið að veita umsagnir um framkvæmdir og áætlanir þegar tilefni er til og viðkomandi framkvæmd eða áætlun varðar starfssvið þeirra.

Að því marki sem lög kveða á um að eldri stofnanir hafi slík verkefni með höndum eru lagðar til breytingar í 9.–23. tölul. 6. gr. frumvarpsins sem einkum fela í sér að heiti Náttúruverndar- og minjastofnunar komi í stað eldra heitis (Umhverfisstofnunar, Minjastofnunar Íslands, Vatnajökulsþjóðgarðs og Þjóðgarðsins á Þingvöllum).

Um 4. gr.

Í ákvæðinu er fjallað um svæðisbundin málefni. Tilgreint er að nefndir, stjórnir og ráð sem í dag starfa á grundvelli laga um náttúruvernd, nr. 60/2013, og sérlaga um Þjóðgarða, sem Náttúruverndar- og minjastofnun mun fara með framkvæmd á, skuli vera hlutar af hinn nýju stofnun.

Enda þótt sérlög tiltaki ólík heiti þess aðila sem annast Þjóðgarðsstjórn er miðað við að Þingvallanefnd, svæðisstjórn Snæfellsjökulsþjóðgarðs og svæðisstjórn Vatnajökulsþjóðgarðs eigi sammerkt að vera svæðisstjórnir, þ.e. stjórnir yfir því svæði sem gert hefur verið að Þjóðgarði. Jafnframt er gert ráð fyrir að fela megri starfandi svæðisstjórn að hafa umsjón með öðrum friðlýstum svæðum í nágrenni Þjóðgarðs, sbr. ummæli í skýringum við 6. gr. Slík ákvörðun yðri alltaf tekin af forstjóra stofnunarinnar í samráði við viðkomandi svæðisstjórn.

Minjaráð eru samráðsvettvangur og er gert ráð fyrir að sú skipan haldist áfram.

Um 5. gr.

Í greininni er lagt til að löggin taki gildi 1. janúar 2025. Í ákvæði til bráðabirgða er gert ráð fyrir að heimilt verði að skipa við samþykkt laganna forstjóra til að vinna að því með umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytinu að koma á fót nýrri stofnun.

Ljóst er að við samþykkt frumvarpsins tekur við umfangsmikil innleiðingarvinna við að koma á fót Náttúruverndar- og minjastofnun. Innifalið í slíkri vinnu er skipun forstjóra og annars starfsfólks, ákvörðun um húsnæði fyrir nýja stofnun, vinna við skipurit og stefnu nýrrar stofnunar o.fl. Í frumvarpinu er því gert ráð fyrir að löggin taki ekki gildi fyrr en 1. janúar 2025. Samhliða því tekur Náttúruverndar- og minjastofnun við lögformlegu hlutverki sínu. Á sama tíma og löggin taki gildi falli úr gildi lög um Umhverfisstofnun, nr. 90/2002, og er sú stofnun lögð niður auk Minjastofnunar. Einnig er mælt fyrir um að Vatnajökulsþjóðgarður og Þjóðgarðurinn á Þingvöllum verði ekki lengur sjálfstæðar ríkisstofnanir við gildistöku laganna heldur hlutar af nýrri stofnun. Embætti forstöðumanna þessara stofnana verði einnig lögð niður. Samkvæmt lögum um Þjóðgarðinn á Þingvöllum, nr. 47/2004, lýtur Þjóðgarðurinn stjórn Þingvallanefndar og er því ekki forstöðumaður yfir stofnuninni. Framkvæmdastjóri Þjóðgarðsins, sem gegnir einnig hlutverki Þjóðgarðsvarðar, er ráðinn af Þingvallanefnd. Í 3. tölul. 6. gr. frumvarpsins er lagt til að ákvæði um framkvæmdastjóra Þjóðgarðsins falli niður.

Um 6. gr.

Í ákvæðinu eru lagðar til breytingar á þeim lögum sem sameining stofnana kallar á. Um er að ræða 23 lagabálka sem bæði eru á málefnasviði umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytisins og annarra ráðuneyta. Tilgangur greinarinnar er að færa viðkomandi verkefni og hlutverk eldri stofnana yfir til nýrrar Náttúruverndar- og minjastofnunar.

Meginefni greinarinnar felur því í sér að tilvísanir í gildandi lögum til Umhverfisstofnunar og Minjastofnunar Íslands, verði, samhliða sameiningu stofnananna, til nýrrar Náttúruverndar- og minjastofnunar sem yfirtekur verkefni fyrrnefndu stofnananna tveggja á sviði náttúruverndar og sjálfbærrar þróunar, menningarminja og veiðistjórnunar.

Tilvísanir til þjóðgarða í lögum breytast að meginstefnu ekki enda munu þeir þrír þjóðgarðar sem stofnaðir hafa verið starfa áfram óslitið innan sinna landfræðilegu marka.

Gera þarf breytingar á lögum í ljósi þess að Vatnajökulsþjóðgarður og þjóðgarðurinn á Þingvöllum verða ekki lengur sjálfstæðar ríkisstofnanir. Verkefni sem þessir þjóðgarðar hafa með höndum færast til nýrrar stofnunar auk þess sem sérstaklega er kveðið á um að þjóðgarðarnir sem slíkir séu hluti af nýrri Náttúruverndar- og minjastofnun.

Stjórnfyriřkomulag þessara tveggja þjóðgarða er ólíkt. Þjóðgarðurinn á Þingvöllum er undir stjórn Þingvallanefndar sem í sitja sjö alþingismenn sem Alþingi kys í upphafi hvers kjörtímabils. Umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra skipar formann og varaformann úr hópi aðalmanna. Þingvallanefnd ræður svo þjóðgarðsvörð til að fara með daglega umsjón þjóðgarðsins en ekki er kveðið á um starf þjóðgarðsvarðar í gildandi lögum um þjóðgarðinn. Í Vatnajökulsþjóðgarði er hins vegar við lýði valdreift stjórnfyriřkomulag sem felur í sér samvinnu ríkis og viðkomandi sveitarfélaga við stjórn svæðisins og stofnunarinnar. Vatnajökulsþjóðgarði er skipt í fjögur rekstrarsvæði sem hvert hefur sitt svæðisráð. Í svæðisráðum sitja sex fulltrúar, þrír fulltrúar tilnefndir af sveitarstjórnnum þeirra sveitarfélaga sem eru á viðkomandi rekstrarsvæði, einn fulltrúi tilnefndur sameiginlega af ferðamálasamtökum á viðkomandi svæði, einn fulltrúi tilnefndur af útivistarsamtökum og einn fulltrúi tilnefndur af umhverfisverndarsamtökum. Formaður svæðisráða kemur úr hópi sveitarstjórnarmanna. Í stjórn þjóðgarðsins sitja svo þessir fjórir formenn svæðisráða auk tveggja fulltrúa ráðherra og eins fulltrúa sem tilnefndur er af umhverfisverndarsamtökum. Útivistarsamtök og ferðamálasamtök eiga svo áheyrnaraðild að fundum stjórnar. Í frumvarpi þessu er lagt upp með að hið valdreifða stjórnfyriřkomulag haldi sér en nauðsynlegt er að gera ákveðnar breytingar þar sem þjóðgarðarnir verða nú hluti af hinni nýju stofnun, en ekki sjálfstæðar ríkisstofnanir. Breytingar á lögum um Vatnajökulsþjóðgarð í 4. tölul. 6. gr. frumvarpsins snúa fyrst og fremst að því að í svæðisstjórn Vatnajökulsþjóðgarðs munu fulltrúar félagasamtaka eiga áheyrnarfulltrúa, en hingað til hafa umhverfisverndarsamtök átt fulla aðild að stjórn þjóðgarðsins. Verkefni svæðisstjórnar eru einkum tvenns konar. Annars vegar er um að ræða stjórnunarhlutverk og hins vegar ráðgefandi hlutverk. Mikilvægt er að rödd hagsmunasamtaka heyrst á þessum vettvangi og að tillit sé tekið til sjónarmiða þeirra við ákvörðunartöku. Hins vegar er ekki talið rétt að hagsmunasamtök fái fulla aðild að stjórn þjóðgarðsins þar sem ákvörðunartaka á sér stað með heildarhagsmuni þjóðgarðsins í huga. Áheyrnaraðild með málfrælsi og tillögurétti er talin tryggja aðkomu hagsmunasamtaka að stefnumótun og ákvörðunartöku fyrir viðkomandi svæði.

Þjóðgarðurinn á Þingvöllum hefur ákveðna sérstöðu umfram aðra þjóðgarða sem felst í því að hann er friðlýstur helgistaður allra Íslendinga. Hann er undir stjórn Þingvallanefndar sem í sitja sjö alþingismenn kosnir af Alþingi í upphafi hvers kjörtímabils, eins og fyrir segir. Í ljósi þessa er í 3. tölul. 6. gr. frumvarpsins gert ráð fyrir óbreyttri skipan í Þingvallanefnd, þ.e. að

Alþingi kjósi áfram sjö menn í nefndina og jafnmarga til vara. Ráðherra skipi hins vegar formann og varaformann úr hópi nefndarmanna. Þá er lagt til að lögfesta ákvæði um þjóðgarðsvörð þjóðgarðsins á Þingvöllum og að hann sé ráðinn af forstjóra stofnunarinnar að fenginni umsögn Þingvallanefndar.

Efnislega fela þessar breytingar í sér:

1. Stjórn Vatnajökulsþjóðgarðs, Þingvallanefnd og þjóðgarðsráð Snæfellsjökulsþjóðgarðs (sem verður svæðisstjórn samkvæmt frumvarpinu) verði svæðisstjórnir sem fyrst og fremst hafi stefnumótunarhlutverk vegna stjórnunar og verndar á því landsvæði sem tilheyrir hverjum þjóðgarði fyrir sig. Í stefnumótunarhlutverkinu felist undirbúningur og gerð stefnumarkandi skjala (stjórnunar- og verndaráætlanir o.fl.) auk aðkomu að öðrum stefnumarkandi ákvörðunum um varðveislu og nýtingu (atvinnustefna o.fl.)
2. Svæðisstjórnir hafi einnig stjórnunarhlutverk, þ.e. sinni eftirfylgni með því að hin markaða stefna nái fram að ganga ásamt samhæfingu og samræmingu á milli áfangastaða innan viðkomandi svæðis.
3. Þá hafi svæðisstjórnir einnig ráðgjafarhlutverk sem felst í umfjöllun um tillögur sem snerta viðkomandi svæði og áherslur í rekstri þess þjóðgarðs sem í hlut á.
4. Vegna stærðar Vatnajökulsþjóðgarðs er gengið út frá því að svæðisráð starfi áfram.
5. Gert er ráð fyrir því að fela megi svæðisstjórn að hafa umsjón með öðrum friðlýstum svæðum í nágrenni þjóðgarðs. Slík ákvörðun yrði þá tekin af forstjóra stofnunarinnar í samráði við viðkomandi svæðisstjórn.
6. Sem ríkisstofnun fer Náttúruverndar- og minjastofnun með lögbundnar ákvörðunarheimildir. Er gert ráð fyrir því að þær valdheimildir verði á hendi stjórnenda stofnunarinnar en liggi ekki hjá fjölskipuðum svæðisstjórnnum. Þessar heimildir fela m.a. í sér að taka ákvarðanir um rétt eða skyldu manna í skilningi 1. gr. stjórnsýslulaga (stjórnvaldsákvæðanir).
7. Með breytingum á lögum um þjóðgarðinn á Þingvöllum og Vatnajökulsþjóðgarð er lagt til að Þingvallanefnd og svæðisstjórn Vatnajökulsþjóðgarðs skuli ekki taka stjórnvaldsákvæðanir.

Um ákvæði til bráðabirgða.

Eins og fram kemur í 1. mgr. ákvæðis til bráðabirgða er gert ráð fyrir að allt starfsfólk Vatnajökulsþjóðgarðs, þjóðgarðsins á Þingvöllum, Minjastofnunar Íslands og hluta Umhverfisstofnunar, sem hefur sinnt þeim verkefnum sem munu heyra undir nýja Náttúruverndar- og minjastofnun, njóti forgangs til þeirra starfa sem munu verða til með tilkomu nýrrar stofnunar. Fram hefur komið að tilgangur nýrrar stofnunar er fyrst og fremst að koma á fót faglega sterkri stofnun og er ávinningurinn þar margþættur. Markmiðið er því ekki að fækka störfum heldur má m.a. gera ráð fyrir að tilkoma nýrrar stofnunar leiði í ljós aukinn fjölbreytileika starfa. Gert er ráð fyrir að fyrri störf verði lögð niður og viðkomandi hafi þá forgang til að ráða sig í nýtt starf hjá Náttúruverndar- og minjastofnun. Starfsfólk kann því að þurfa að hlíta breytingum á starfi eða starfsstigi í samræmi við nýtt skipulag og starfslýsingu. Í ljósi fyrrgreinds forgangsréttar starfsfólks stofnana er einnig kveðið á um að ekki sé skylt að auglýsa umrædd störf í samræmi við almenna reglu 7. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996.

Í kjölfar samráðs er gert ráð fyrir í 2. mgr. að starfsfólk viðkomandi stofnana sem ræður sig hjá nýrri stofnun haldi þeim réttindum sem það hefur áunnið sér til námsleyfis og um lengdan uppsagnarfrest þegar kjarasamningar gera ráð fyrir að sá réttur miði við samfellt starf hjá sömu stofnun.

Í 3. mgr. er kveðið á um heimild ráðherra til að skipa forstjóra Náttúruverndar- og minjastofnunar þegar lögin hafa verið samþykkt. Gert er ráð fyrir að skipaður forstjóri vinni að því að undirbúa starfsemi stofnunarinnar í samvinnu við umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytið. Hluti af þeim undirbúningi verður m.a. að tryggja að skipulag stofnunarinnar muni ekki hafa þau áhrif að stuttar boðleiðir í núverandi stofnunum lengist í þeirri nýju en mikilvægt er að í nýrri stofnun sé því haldið á lofti sem vel er gert, sérstaklega á viðkomandi svæðum.