

## Frumvarp til laga

### um breytingu á lögum um náttúruvernd, nr. 60/2013, o.fl. (Gjaldtaka o.fl. vegna Náttúruverndarstofnunar)

Frá umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra.

#### I. KAFLI

#### Breyting á lögum um náttúruvernd, nr. 60/2013, með síðari breytingum.

##### 1. gr.

3. mgr. 82. gr. laganna orðast svo:

Ráðherra skipar þriggja manna svæðisstjórn, til fjögurra ára í senn, sem hefur umsjón með náttúruvernd á því svæði sem friðlýst hefur verið sem þjóðgarður. Hlutaðeigandi sveitarfélög tilnefna tvo aðila í svæðisstjórn og einn aðili er skipaður án tilnefningar. Þrír fulltrúar heildarsamtaka á sviði náttúruverndar, útivistar og ferðaþjónustu skulu tilnefndir af hálfu viðkomandi samtaka og eiga áheyrnaraðild að fundum svæðisstjórna. Heimilt er að fela svæðisstjórn umsjón með öðrum friðlýstum svæðum í nágrenni þjóðgarðsins.

##### 2. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 91. gr. laganna:

1. málsl. 1. mgr. orðast svo: Ákvarðanir Náttúruverndarstofnunar sæta kærui til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála.
- Á eftir 1. málsl. kemur nýr málslíður, svohljóðandi: Úrskurður úrskurðarnefndar er endanlegur úrskurður á stjórnsýslustigi.
2. mgr. fellur brott.

##### 3. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 92. gr. laganna:

Í stað 2. málsl. 1. mgr. kemur nýr málslíður, svohljóðandi: Náttúruverndarstofnun er heimilt að innheimta gjald fyrir eftirlit með framkvæmdum á friðlýstum svæðum sem stofnunin hefur gefið leyfi eða undanþágu fyrir sbr. b. líð 2. mgr. 75. gr.

Í stað 2.-4. mgr. koma sjö nýjar málsgreinar sem orðast svo:

Náttúruverndarstofnun er heimilt ákveða gjald fyrir veitta þjónustu innan marka náttúruverndarsvæða. Gjaldið getur verið fyrir veitingu tiltekinnar þjónustu eða fyrir aðgang að mismunandi þjónustu á vegum náttúruverndarsvæðis í tiltekinn tíma innan marka svæðisins. Þá er heimilt að ákveða að innheimt skuli sérstakt gjald fyrir gistingu innan náttúruverndarsvæða.

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

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

atvinnutengda starfsemi innan náttúruverndarsvæða. Rekstraraðili náttúruverndarsvæðis getur enn fremur ákveðið sérstakt gjald fyrir aðgang að svæðinu ef spjöll hafa orðið af völdum ferðamanna eða hætta er á slíkum spjöllum og skal tekjum af því varið til eftirlits, lagfæringar og uppbyggingar svæðisins eða aðkomu að því.

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

Gjöld samkvæmt ákvæði þessu skulu renna til náttúruverndarsvæða sem stofnunin hefur umsjón með og skal ráðstafað til að mæta kostnaði við vinnslu og afgreiðslu umsókna, rekstur og þjónustu, uppbyggingu og viðhald innviða og eftirlit með dvalargestum og rekstraraðilum innan marka náttúruverndarsvæða. Ákvörðun gjalda samkvæmt málsgrein þessari skal byggð á áætlunum Náttúruverndarstofnunar um tekjur, gjöld og uppbyggingu innviða.

Gjöld sem innheimt eru samkvæmt ákvæði þessu skulu vera ákveðin í gjaldskrá sem ráðherra staðfestir og birt er í B-deild Stjórnartíðinda.

Ráðherra getur ákveðið nánara fyrirkomulag gjaldtöku í reglugerð

## II. KAFLI

### Breyting á lögum um Vatnajökulsþjóðgarð, nr. 60/2007, með síðari breytingum.

#### 4. gr.

Í stað orðsins „ráðherra“ í 1. mgr. 19. gr. laganna kemur: úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála.

#### 5. gr.

Á eftir VI. kafla laganna kemur nýr kafli, VII. kafli, **Þvingunarúrræði og viðurlög**, með nýjum greinum, 19. gr. a- 19. gr. d, ásamt fyrirsögnum, svohljóðandi, og breytist röð annarra kafla samkvæmt því:

#### a. (19. gr. a)

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

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

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

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

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

b. (19. gr. b)

*Stöðvun athafna og framkvæmda.*

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

Náttúruverndarstofnun er heimilt að stöðva framkvæmdir og athafnir sem brjóta gegn lögum þessum ef áskorun skv. 1. mgr. 19. gr. a er ekki sinnt. Ef um er að ræða framkvæmd sem framkvæmdaleyfi eða byggingarleyfi hefur verið veitt til skal Náttúruverndarstofnun hafa samráð við skipulagsfulltrúa eða byggingarfulltrúa áður en heimildinni er beitt.

Náttúruverndarstofnun er heimilt að stöðva tafarlaust:

a. framkvæmd eða athöfn sem leyfisskyld er samkvæmt lögum þessum en hafin hefur verið án þess að leyfi sé fengið fyrir henni,

b. framkvæmd eða athöfn ef Náttúruverndarstofnun telur að af henni stafi yfirvofandi hættu á verulegu tjóni á náttúru og að aðgerð þoli enga bið. Stöðvun samkvæmt þessum staflið getur gilt í allt að tvær vikur.

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

c. (19. gr. c)

*Breyting og afturköllun leyfis.*

Náttúruverndarstofnun getur afturkallað leyfi samkvæmt lögum þessum ef skilyrðum þeirra er ekki fullnægt. Áður skal stofnunin veita leyfishafa skriflega aðvörun og frest til úrbóta.

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

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

d. (19. gr. d)

*Refsiábyrgð.*

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

a. framkvæmir eða aðhefst í heimildarleysi nokkuð það sem leyfis er krafist til samkvæmt lögum þessum eða stjórnvaldsfyrirmælum settum á grundvelli þeirra,

b. brýtur gegn ákvæðum 14. gr., 4. mgr. 15. gr. eða 1. mgr. 15. gr. a eða stjórnvaldsfyrirmæli sett á grundvelli þeirra.

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

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

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

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

Þegar alvarleg spjöll verða á náttúru Vatnajökulsþjóðgarðs við brot skv. 4. mgr. 15. gr. eða brot gegn því ákvæði telst sérlega vítavert að öðru leyti má gera upptækt með dómi vélknúid ökutæki sem notað hefur verið við að fremja brot, nema ökumaður hafi notað ökutækið í heimildarleysi. Ökutækið sem gert er upptækt skal vera eign ríkissjóðs. Hafi einhver beðið tjón við brotið skal hann þó eiga forgang til andvirðisins ef bætur fást ekki á annan hátt.

#### 6. gr.

Í stað 1. mgr. 21. gr. laganna koma sex nýjar málsgreinar og breytist röð annarra málsgreina samkvæmt því:

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

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

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

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

Gjöld sem innheimt eru samkvæmt ákvæði þessu skulu vera ákveðin í gjaldskrá sem ráðherra staðfestir og birt er í B-deild Stjórnartíðinda.

Ráðherra getur ákveðið nánara fyrirkomulag gjaldtöku í reglugerð.

#### 7. gr.

22. gr. laganna fellur brott, ásamt fyrirsögn.

### III. KAFLI

#### **Breyting á lögum um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála, nr. 130/2011, með síðari breytingum.**

#### 8. gr.

Við 3. mgr. 4. gr. laganna bætast tveir stafliðir.

a. D-liður: ákvarðanir samkvæmt lögum um náttúruvernd, nr. 60/2013.

b. E-liður: ákvarðanir samkvæmt lögum um Vatnajökulsþjóðgarð, nr. 60/2007.

## 9. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

## Greinargerð.

**1. Inngangur.**

Þann 23. júní 2024 var samþykkt á Alþingi frumvarp umhverfis- orku- og loftslagsráðherra um nýja Náttúruverndarstofnun, sbr. lög nr. 111/2024. Lögin taka gildi 1. janúar 2025 og tekur þá ný stofnun til starfa. Tekur stofnunin við starfsemi Vatnajökulsþjóðgarðs og þeim hluta Umhverfisstofnunar er lýtur að náttúruvernd. Í frumvarpi því er varð að lögum voru boðaðar áætlanir um frekari lagabreytingar við samþykkt laganna í þeim tilgangi að samræma málsmeðferðarreglur eins og unnt væri. Með frumvarpi þessu eru lagðar til breytingar á lögum um náttúruvernd, nr. 60/2013, lögum um Vatnajökulsþjóðgarð, nr. 60/2007 og lögum um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála, nr. 130/2011 til að samræma ákvæði sem gilda um gjaldtöku, málsmeðferð, þvingunarúrræði, eftirlits og kæruleiðir.

Frumvarpið er samið í umhverfis- orku- og loftslagsráðuneytinu.

**2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.**

Ólíkar reglur gilda að nokkru leyti í dag hvað varðar annars vegar lög um Vatnajökulsþjóðgarð og hins vegar löggjöf sem heyrir undir náttúruverndarvið Umhverfisstofnunar. Gjaldtökuákvæði eru mismunandi auk þess sem ákvæði um þvingunarúrræði og viðurlög eru ekki samræmd. Þegar ný stofnun tekur til starfa er mikilvægt að ekki gildi ólíkar reglur eftir því hvaða svæði um ræðir þar sem öll svæðin verða í umsjón nýju stofnunarinnar. Þá er mikilvægt að reglur sem snúa að borgurum og lögaðilum séu skýrar, skilvirkar og einfaldar.

**3. Meginefni frumvarpsins.**

Lögð er til breyting á skipun svæðisstjórna í þjóðgörðum. Samkvæmt frumvarpinu er lagt til að hlutaðeigandi sveitarfélög skuli tilnefna tvo aðila í svæðisstjórn og skuli einn aðili skipaður án tilnefningar. Þá er kveðið á um að nánar tilgreindir aðilar skuli njóta áheyrnaraðildar að fundum svæðisstjórna. Loks er mælt fyrir um heimilt sé að fela svæðisstjórn umsjón með öðrum friðlýstum svæðum í nágrenni þjóðgarðsins.

Í frumvarpinu er lögð til breyting á gjaldtökuákvæðum fyrrgreindra laga. Breytingarnar eru að miklu leyti byggðar á efni frumvarps til laga um Þjóðgarðastofnun og þjóðgarða sem lagt var fyrir Alþingi á 149. löggjafarþingi 2018-2019 en náði ekki fram að ganga.

Þá er lögð til breyting á kæruleiðum í lögum um náttúruvernd, lögum um Vatnajökulsþjóðgarð og lögum um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála með þeim hætti að eftirleiðis sæti ákvarðanir samkvæmt lögum kæru til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála. Eftir þá breytingu er úrskurðarvaldið fært frá ráðherra til úrskurðarnefndarinnar. Verður úrskurður nefndarinnar endanlegur á stjórnslustigi. Samkvæmt núgildandi skipan sæta einungis ákvarðanir samkvæmt 63. gr. laga um náttúruvernd kæru til úrskurðarnefndarinnar en aðrar ákvarðanir sem lúta að framkvæmda laganna sæta kæru til ráðherra. Jafnframt eru ákvarðanir teknar á grundvelli laga um Vatnajökulsþjóðgarð kærarlegar til ráðherra, sbr. 1. mgr. 19. gr. laga um þjóðgarðinn. Ekki eru rök talin standa til þess að ákveðnar ákvarðanir séu einungis kærarlegar til úrskurðarnefndarinnar, sbr. 63. gr. laga um náttúruvernd. Með því að færa úrskurðarvaldið til nefndarinnar eykst skilvirkni og líkur á því að málshraði aukist. Þá er til staðar mikil

sérfræðipækning hjá nefndinni. Loks er það talið tryggja betra samræmi í réttarframkvæmd að ákvarðanir á grundvelli laganna fái meðferð hjá nefndinni. Breyting þessi er því til þess fallin að efla réttaröryggi borgaranna og tryggja vandaða stjórnslu. Talið er að breytingin komi til með að hafa óveruleg áhrif á málafjölda nefndarinnar, en að meðaltali berast ráðuneytinu rúmlega þrjár til fimm kærur á ári samkvæmt núgildandi skipan.

Með frumvarpinu er lagt er til að kafla XV. kafla laga um náttúruvernd um þvingunarúrræði og viðurlög verði tekinn upp í heild sinni inn í lög um Vatnajökulsþjóðgarð samkvæmt nýjum VII. kafla í lögnum. Slík úrræði hafa verið talin skorta í lögnum og því mikilvægt að þau verði tekin inn í lög til að tryggja samræmi. Gert er ráð fyrir víðara gildissviði heimilda og ítarlegri útfærslu á úrræðum yfirvalda til að koma í veg fyrir brot á ákvæðum laganna, m.a. með þvingunarúrræðum og refsivíðurlögum. Með breytingunni verða valdheimildir hvað varðar þjóðgarðinn skýrari og réttindi almennings betur tryggð en gert er með núgildandi lögum.

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

Frumvarpið gefur ekki tilefni til þess að skoða samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

#### **5. Samráð.**

Umhverfis- orku- og loftslagsráðuneytið kallaði til samráðs fulltrúa Umhverfisstofnunar og Vatnajökulsþjóðgarðs.

Áform um lagasetningu voru kynnt í samráðsgátt stjórnvalda dagana 24. september til 8. október sl. (Mál nr. S-188/2024). Umsögn barst frá Landvernd um áformin. Í umsögninni er greint frá því að Landvernd taki undir nauðsyn lagasetningarinnar til að færa nýrri stofnun nauðsynlegar samræmdar heimildir. Skammur tími sé til stefnu en vonast sé til þess að tími gefist til að fara vel yfir breytingarnar og vanda til verka. Þá er til þess vísað að félagið leggi áherslu á að allt það sem ný stofnun muni hafa af verkefnum varði náttúruna sjálfa og verndun hennar. Mikilvægt sé að viðhafa vandað samráð við umhverfisverndarsamtök, almenning og hagaðila við gerð nýs frumvarps, sem hafi það að markmiði að styrkja sjálfstæðan rétt náttúrunnar, sem og náttúruverndarlög, efla samræmt eftirlit, styrkja landvörslu, bæta regluverk og veita stofnuninni nauðsynlegar heimildir til að taka á öllum málum sem kunna koma upp á verksviði hennar.

#### **6. Mat á áhrifum.**

Frumvarpið felur í sér tillögur að breytingum á gildandi rétti sem nauðsynlegar til þess að Náttúruverndarstofnun geti rækt hlutverk sitt og miða að því að samræma regluverk í þágu atvinnulífs og almennings til að auka skilvirkni stjórnslunnar. Með frumvarpinu er markmiðið að stjórnslu stofnunarinnar sérstaklega er lítur að gjaldtöku og þvingunarúrræðum verði skýr og skilvirk er hún tekur til starfa, hvort heldur sem um er að ræða svæði sem friðlýst er samkvæmt náttúruverndarlögum eða lögum um Vatnajökulsþjóðgarð.

Ekki er gert ráð fyrir að frumvarpið hafi fjárhagsáhrif fyrir ríkissjóð.

*Um einstakar greinar frumvarpsins.*

## Um 1. gr.

Lögð er til breyting á skipun svæðisstjórna í þjóðgörðum. Samkvæmt ákvæðinu skal hlutaðeigandi sveitarfélög tilnefna tvo aðila í svæðisstjórn og skal einn aðili skipaður án tilnefningar. Fyrir framkvæmd náttúruverndar í heimabyggð, og þá sérstaklega þegar um er að ræða þjóðgarða, er lykilatriði að aðkomu heimafólks sé gætt. Með það í huga er lögð til ofangreind breyting þannig að meiri hluti aðila í svæðisstjórn séu fulltrúar viðkomandi sveitarfélaga. Þá er kveðið á um að nánar tilgreindir aðilar skuli njóta áheyrnaraðildar að fundum svæðisstjórna, enda mikilvægt að rödd hagsmunaaðila heyrist. Loks er mælt fyrir um heimilt sé að fela svæðisstjórn umsjón með öðrum friðlýstum svæðum í nágrenni þjóðgarðsins.

## Um 2. gr.

Með greininni er úrskurðarvald í kærumálum fært frá ráðherra og til úrskurðarnefndar um umhverfis- og auðlindamál.

## Um 3. gr.

Gjaldtökuheimild fyrir náttúruverndarsvæði er í 3. gr. frumvarpsins. Ákvæðið byggist að nokkru leyti á efni frumvarps til laga um Þjóðgarðastofnun og þjóðgarða sem lagt var fyrir Alþingi á 149. löggjafarþingi 2018-2019 en náði ekki fram að ganga.

Lagt er til heimild til handa Náttúruverndarstofnun til að innheimta gjald fyrir eftirlit með framkvæmdum á friðlýstum svæðum sem stofnunin hefur gefið leyfi eða undanþágu fyrir sbr. b. lið 2. mgr. 75. gr. laganna. Hingað til hefur stofnunin ekki haft trygga lagaheimild til slíkrar gjaldtöku og er sú heimild fest í sessi með breytingu þessari. Þá er lagt til að heimilt verði að taka gjöld innan náttúruverndarsvæði fyrir veitta þjónustu og að heimilt verði að ákveða að gjaldið nemi fastri fjárhæð fyrir veitta þjónustu innan ákveðins tímaramma. Þannig getur verið heppilegt að slíkur tímarammi sé til að mynda einn sólarhringur eða jafnvel fleiri. Með ákvæðinu verður heimilt að reikna inn í upphæð þjónustugjalda sem kostnað við uppbyggingu og viðhald innviða og rekstur. Tekið er fram í 6. mgr. 3. gr. frumvarpsins að slík gjöld eiga að renna til náttúruverndarsvæða sem stofnunin hefur umsjón með og skal ráðstafað til að mæta kostnaði við vinnslu og afgreiðslu umsókna, rekstur og þjónustu, uppbyggingu og viðhald innviða og eftirlit með dvalargestum og rekstraraðilum innan marka náttúruverndarsvæða. Það er því skýrt með ákvæðinu hvaða uppbyggingarkostnað er hægt að reikna inn í upphæð þjónustugjalda. Dæmi um þjónustu sem heimilt er að taka gjald fyrir er til að mynda aðgangur að bílastæðum og salerni. Gjöld skulu birt í reglugerð sem ráðherra setur og byggjast á áætlunum Náttúruverndarstofnunar um tekjur, gjöld og uppbyggingu innviða. Jafnframt er gert ráð fyrir að heimilt verði að innheimta gjöld vegna leyfisveitinga og samninga. Ljóst er að leyfisveitingum og gerð samninga fylgir ákveðin umsýsla og vinna, auk þess sem eftirlit með leyfisskyldri starfsemi kann að vera nauðsynlegt til að tryggja að farið sé að almennum reglum sem um náttúruverndarsvæði gilda og þeim sérstöku skilyrðum sem kunna að hafa verið sett. Þá er kveðið á um það í 4. mgr. að sé nauðsynlegt að takmarka fjölda aðila sem stunda tiltekna atvinnutengda starfsemi á náttúruverndarsvæði sé heimilt að ákveða að fram fari opinbert og hlutlægt val á milli allra hæfra umsækjanda um starfsemina og að fjárhæð endurgjalds ráði úrslitum við ákvörðun um veitingu samnings. Með þessu er verið að tryggja að sé niðurstaðan að takmörkun er nauðsynleg þá þurfi málsmeðferð að vera með þeim hætti að val á milli hæfra aðila sé opinbert, hlutlægt og gagnsætt. Þá á ákvæðið að tryggja að náttúruverndarsvæði geti látið fjárhæð endurgjalds ráða úrslitum við ákvörðun um hvaða aðili fær samning um viðkomandi starfsemi en nauðsynlegt er að taka fram að fjárhæðin kemur

ekki til skoðunar fyrr en ljóst er hvaða aðilar uppfylla þær kröfur og þau skilyrði sem sett eru fyrir viðkomandi starfsemi. Það er því ekki fyrr en í lok opinbera auglýsingaferilsins sem fjárhæð kemur til skoðunar.

#### Um 4. gr.

Með greininni er úrskurðarvald í kærumálum fært frá ráðherra og til úrskurðarnefndar um umhverfis- og auðlindamál.

#### Um II. kafla

Kaflinn hefur að geyma fjórar greinar sem fjalla um þvingunarúrræði og refsíábyrgð. Kaflinn er byggður á XV. kafla laga um náttúruvernd, nr. 60/2013. Nauðsynlegt er að löggin hafi skýrar heimildir til beitingar þvingunarúrræða ef gegn þeim er brotið. Ella kunna löggin að verða máttlaus og haldlítill. Í frumvarpi þessu er að finna fyrirmæli og reglur af ólíkum toga, t.d. um skyldu til aðgæslu, ýmiss konar boð og bönn, skyldu til að afla leyfis og heimildir til að setja skilyrði fyrir þeim. Mikilvægt er að viðbrögð stjórnvalda við brotum gegn lögum séu markviss og til þess fallin að koma sem fyrst á lögmætu réttarástandi. Það kann því að vera þörf fyrir margs konar úrræði svo hægt sé að velja það sem best hentar í hverju tilviki. Meðalhófsregla 12. gr. stjórnsýslulaga, nr. 37/1993, hefur mikla þýðingu þegar kemur að beitingu þvingunarúrræða. Hún felur í sér að stjórnvald skuli því aðeins taka íþyngjandi ákvörðun ef lögmætu markmiði, sem að er stefnt, verður ekki náð með öðru og vægara móti. Skal þess þá gætt að ekki sé farið strangar í sakirnar en nauðsyn ber til. Með hliðsjón af kröfum meðalhófsreglunnar er nauðsynlegt að lög kveði á um misíþyngjandi úrræði svo hægt sé að byrja á þeim vægari og grípa svo til strangari úrræða ef hin mildari duga ekki til.

Í II. kafla er ekki fjallað um skaðabótaábyrgð vegna náttúruspjalla. Í lögum um umhverfisábyrgð, nr. 55/2012, er kveðið á um skaðabótaábyrgð vegna umhverfistjóns af völdum atvinnustarfsemi, þar á meðal tjóns á vernduðum tegundum og náttúruverndarsvæðum samkvæmt 22. tölul. 6. gr. þeirra laga. Ákvæði laga nr. 55/2012 byggjast á tvenns konar ábyrgðargrundvelli. Annars vegar er kveðið á um hlutlæga ábyrgð vegna umhverfistjóns sem valdið er við atvinnustarfsemi sem fellur undir II. viðauka við löggin eða yfirvofandi hættu á umhverfistjóni af völdum slíkrar starfsemi. Hins vegar mæla löggin fyrir um ábyrgð á grundvelli sakarreglu á umhverfistjóni á vernduðum tegundum og náttúruverndarsvæðum og yfirvofandi hættu á slíku tjóni sem rekja má til annarrar atvinnustarfsemi en þeirrar sem fellur undir viðauka II. Hér er gert ráð fyrir að þar sem ákvæðum laga nr. 55/2012 sleppir gildi almennar reglur skaðabótaréttar um ábyrgð á tjóni á náttúru og því ekki lögð til sérstök ákvæði um það.

#### Um 5. gr.

##### *Um a-lið (19. gr. a)*

Ákvæðið er samhljóða 87. gr. laga um náttúruvernd. Í athugasemdum við frumvarp það er varð að lögum um náttúruvernd, nr. 60/2013, segir um ákvæðið að um sé að ræða vægasta þvingunarúrræðið, þ.e. heimild til að beina áskorun til þess sem brotið hefur gegn fyrirmælum laganna eða stjórnvaldsfyrirmælum sem sett eru á grundvelli þeirra um að láta af ólögmætri athöfn eða athafnaleysi. Í samræmi við meðalhófsreglu stjórnsýsluréttar er Náttúruverndarstofnun að öllu jöfnu skylt að beita fyrst þessu úrræði í tilefni af brotum. Í vissum tilvikum er þó nauðsynlegt að bregðast við án tafar og stöðva framkvæmdir eða athafnir og eru heimildir til þess í 3. mgr. 19. gr. b. Bregðist viðkomandi aðili ekki við áskorun



skv. 1. mgr. 19. gr. a geta fylgt beinskeyttari þvingunarúrræði í kjölfarið, t.d. álagning dagsekta, sbr. 3. mgr., eða stöðvun framkvæmda, sbr. 2. mgr. 19. gr. b.

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

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

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

#### *Um b-lið (19. gr. b)*

Ákvæðið er samhljóða ákvæði 88. gr. laga um náttúruvernd. Í athugasemdum við frumvarp það er varð að lögum nr. 60/2013, um náttúruvernd, segir um ákvæðið að það sé nauðsynlegt til að hafa heimildarákvæði um stöðvun athafna og framkvæmda í vissum tilvikum. Þá segir að stöðvun framkvæmda sé mjög íþyngjandi þvingunarúrræði og verði því ekki beitt nema nauðsyn beri til. Í ákvæðinu er kveðið á um þrenns konar heimildir til stöðvunar athafna og framkvæmda.

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

Ákvæði 2. mgr. tekur til tilvika þegar áskorun skv. 1. mgr. 19. gr. a hefur verið beint til aðila en henni hefur ekki verið sinnt. Er þá Náttúruverndarstofnun heimilt að bregðast við með stöðvun ólögmætrar framkvæmdar eða athafnar. Í ákvæðinu er sams konar áskilnaður um samráð við skipulagsfulltrúa eða byggingarfulltrúa og kveðið er á um í 2. mgr. 19. gr. a

Í 3. mgr. er mælt fyrir um heimild Náttúruverndarstofnunar til að stöðva tafarlaust framkvæmdir eða athafnir í tvenns konar tilvikum. Annars vegar ef framkvæmdin er leyfisskyld en hefur verið hafin án þess að leyfi hafi verið fengið og hins vegar ef stofnunin telur að af framkvæmdinni eða athöfninni stafi yfirvofandi hættu á verulegu tjóni á náttúru

Íslands og aðgerð þoli enga bið. Síðari heimildin á einungis við um alvarleg tilvik, hættan á tjóni verður að vera yfirvofandi og útlit fyrir að tjónið verði verulegt. Þá þarf að vera ljóst að aðgerð þoli enga bið og þar með að önnur vægari úrræði komi ekki að gagni. Lagt er til að stöðvun skv. b-lið geti gilt í allt að tvær vikur. Á þeim tíma ætti að gefast ráðrúm til að kanna hvort fullnægjandi leyfi er fyrir framkvæmdinni og þá hvort réttra málsmeðferðarreglna hefur verið gætt við afgreiðslu þess. Ákvæði 3. mgr. fela í sér undanþágu frá þeirri meginreglu að við beiðingu þvingunarúrræða skuli gætt ákvæða stjórnvæðingarlaga, nr. 37/1993. Þetta leiðir af því að slík úrræði teljast í langflestum tilvikum stjórnvaldsákvæðanir í skilningi 2. mgr. 1. gr. stjórnvæðingarlaga.

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

#### *Um c-lið (19. gr. c)*

Ákvæðið er samhljóða 89. gr. laga um náttúruvernd. Í athugasemdum við frumvarp það er varð að lögum nr. 60/2013, um náttúruvernd, segir um ákvæðið að í því sé kveðið á um heimild til að afturkalla leyfi sem gefið er út á grundvelli laganna ef skilyrðum þess er ekki fullnægt. Leyfi sem kann að vera heimilt að afturkalla með stoð í 19. gr. c eru t.d. leyfi vegna skipulagðra viðburða og verkefna, sbr. 15. gr. b. Áskilið er að leyfishafa hafi verið veitt skrifleg aðvörðun og gefinn frestur til úrbóta.

Samkvæmt 2. mgr. getur Náttúruverndarstofnun breytt skilyrðum leyfis, sett ný skilyrði eða afturkallað leyfi ef það er nauðsynlegt til að koma í veg fyrir verulegt, ófyrirséð tjón á náttúru Íslands. Líkt og stöðvunarheimild b-liðar 3. mgr. 19. gr. b verður þessari heimild einungis beitt í undantekningartilvikum. Í 3. mgr. eru tilgreind sjónarmið sem litið skal til þegar tekin er ákvörðun á grundvelli 2. mgr.

#### *Um d-lið (19. gr. d)*

Ákvæðið er sambærilegt við 90. gr. laga um náttúruvernd. Í athugasemdum við frumvarp það er varða að lögum nr. 60/2013, um náttúruvernd, segir um ákvæðið að það taki mið af breytingu á ákvæðum eldri laga um náttúruvernd frá árinu 2012. Breytingarnar lutu meðal annars að þyngri refsingum ef alvarleg spjöll hljóttast af broti. Sérstaklega er tekið fram að sektir megi ákvarða lögaðila þótt sök verði ekki sönnuð á fyrirsvarsmenn eða starfsmenn hans. Ýmis dæmi eru um ákvæði um refsiaþbyrgð án persónulegrar sakar í íslenskum rétti, en sem dæmi má nefna 35. gr. laga um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu, nr. 57/1998, og 32. gr. laga um leit, rannsóknir og vinnslu kolvetnis, nr. 13/2001.

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

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

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

#### Um 6. gr.

Gjaldtökuheimild fyrir þjónustu í Vatnajökulsþjóðgarði er í 6. gr. frumvarpsins. Ákvæðið byggist að nokkru leyti á efni frumvarps til laga um Þjóðgarðastofnun og þjóðgarða sem lagt var fyrir Alþingi á 149. löggjafarþingi 2018-2019 en náði ekki fram að ganga.

Lagt er til að heimilt verði að taka gjöld innan þjóðgarðs fyrir veitta þjónustu og að heimilt verði að ákveða að gjaldið nemi fastri fjárhæð fyrir veitta þjónustu innan ákveðins tímaramma. Þannig getur verið heppilegt að slíkur tímarammi sé til að mynda einn sólarhringur eða jafnvel fleiri. Breytingin frá núgildandi gjaldtökuákvæði laga um Vatnajökulsþjóðgarð snýr að því hvaða rekstrarþætti er heimilt að reikna inn í upphæð þjónustugjalda þannig að ekki verður eingöngu um að ræða kostnað vegna þjónustu og eftirlits heldur einnig kostnað við uppbyggingu og viðhald innviða og rekstur. Eins og gjaldtökuákvæði þeirra laga er í dag er ekki nægjanlega skýrt hvaða uppbyggingarkostnað er hægt að reikna inn í upphæð þjónustugjalda. Tekið er fram að gjöld eiga að renna til náttúruverndarsvæða sem Náttúruverndarstofnun hefur umsjón með og skal ráðstafað til að mæta kostnaði við vinnslu og afgreiðslu umsókna, rekstur og þjónustu, uppbyggingu og viðhald innviða og eftirlit með dvalargestum og rekstraraðilum innan marka náttúruverndarsvæða. Þá er með ákvæðinu skýrt hvaða uppbyggingarkostnað er hægt að reikna inn í upphæð þjónustugjalda. Dæmi um þjónustu sem heimilt er að taka gjald fyrir er til að mynda aðgangur að bílastæðum og salerni. Gjöld skulu birt í reglugerð sem ráðherra setur og byggjast á áætlunum Náttúruverndarstofnunar um tekjur, gjöld og uppbyggingu innviða. Jafnframt er í 3. mgr. gert ráð fyrir að heimilt verði að innheimta gjöld vegna leyfisveitinga og samninga. Ljóst er að leyfisveitingum og gerð samninga fylgir ákveðin umsýsla og vinna, auk þess sem eftirlit með leyfisskyldri starfsemi kann að vera nauðsynlegt til að tryggja að farið sé að almennum reglum sem um náttúruverndarsvæði gilda og þeim sérstöku skilyrðum sem kunna að hafa verið sett. Nýmæli er að finna í 4. mgr. ákvæðisins, en þar segir að sé nauðsynlegt að takmarka fjölda aðila sem stunda tiltekna atvinnutengda starfsemi í þjóðgarðinum sé heimilt að ákveða að fram fari opinbert og hlutlægt val á milli allra hæfra umsækjanda um starfsemina og að fjárhæð endurgjalds ráði úrslitum við ákvörðun um veitingu samnings. Með 4. mgr. er verið að tryggja að sé niðurstaðan að takmörkun er nauðsynleg þá þurfi málsmeðferð að vera með þeim hætti að val á milli hæfra aðila sé opinbert, hlutlægt og gagnsætt. Þá á ákvæðið að tryggja að Náttúruverndarstofnun geti látið fjárhæð endurgjalds ráða úrslitum við ákvörðun um hvaða aðili fær samning um viðkomandi starfsemi en nauðsynlegt er að taka fram að fjárhæðin kemur ekki til skoðunar fyrr en ljóst er hvaða aðilar uppfylla þær kröfur og þau skilyrði sem sett eru fyrir viðkomandi starfsemi. Það er því ekki fyrr en í lok opinbera auglýsingaferilsins sem fjárhæð kemur til skoðunar.

#### Um 7. gr.

Ákvæðið fellur brott vegna ákvæða 19. gr. a-d. í frumvarpi þessu.

#### Um 8. gr.

Með ákvæðinu er úrskurðarvald í kærumálum fært frá ráðherra og til úrskurðarnefndar um umhverfis- og auðlindamál.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringar.

Um 9. gr.