153. löggjafarþing 2022–2023.

**Þingskjal x — x. mál.**

Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um Náttúruverndar- og minjastofnun

Frá umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra.

1. gr.

Hlutverk.

Náttúruverndar- og minjastofnun er ríkisstofnun undir yfirstjórn ráðherra.

Náttúruverndar- og minjastofnun fer með lögbundin verkefni á sviðum 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 samhæfingu í skipulagi svæðisbundinnar stjórnunar og verndar sem og eftirliti á ofangreindum sviðum.

2. gr.

Verkefni.

Náttúruverndar- og minjastofnun veitir ráðherra ráðgjöf við undirbúning laga, stjórnvaldsfyrirmæla og annarra verkefna á sviði náttúruverndar og minjavörslu. Stofnunin veitir einnig öðrum stjórnvöldum ráðgjöf og umsagnir um málefni er varða hlutverk stofnunarinnar svo sem á vettvangi skipulagsmála.

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

a. Undirbúningur friðlýsinga.

b. Gerð og framfylgd stjórnunar- og verndaráætlana auk annarra áætlana og ráðstafana sem miða að verndun náttúru og menningarminja.

c. Eftirlit með framfylgd laga og annarra stjórnvaldsfyrirmæla.

d. Ákvarðanir um útgáfu leyfa auk sambærilegrar stjórnsýslu.

e. Setning og framkvæmd reglna um rannsóknir og skráningu á menningarminjum.

f. Framkvæma nauðsynlegar rannsóknir á menningarminjum, svo sem neyðar- og könnunarrannsóknir, vettvangskannanir til að staðfesta umgang og eðli minja og aðrar skyndirannsóknir, s.s. vegna minja í hættu.

f. Stjórnun, rekstur, uppbygging innviða og umsjón þjóðgarða og annarra náttúruverndarsvæða.

g. Stýring á sjálfbærri umgengni um náttúru- og menningarminjar, m.a. með setningu og framkvæmd reglna þar að lútandi.

h. Fræðsla, söfnun upplýsinga, þ.m.t. skráning fornleifa, húsa og annarra mannvirkja, sem og miðlun upplýsinga.

i. Veiðistjórnun.

j. Styrkveitingar.

k. Þátttaka í alþjóðlegu samstarfi.

l. Ýmis önnur verkefni samkvæmt sérlögum eða ákvörðun ráðherra.

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

3. 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:

a. að stofnunin starfi í samræmi við lög, stjórnvaldsfyrirmæli og stefnu stjórnvalda,

b. fjárreiðum stofnunarinnar og reikningshaldi,

c. að fjármunir séu nýttir á árangursríkan hátt og í samræmi við ársáætlun, að rekstrarútgjöld og rekstrarafkoma séu í samræmi við fjárveitingar og gerð ársáætlunar fyrir stofnunina í heild, þ.m.t. fyrir þjóðgarða að fenginni tillögu stjórna þeirra og eftir atvikum svæðisráða,

d. ráðningu starfsfólks og fer með yfirstjórn starfsmannamála.

Forstjóri gerir ráðningarsamninga við starfsmenn stofnunarinnar. Ráðning þjóðgarðsvarðar skal ákveðin að fenginni umsögn viðkomandi þjóðgarðsstjórnar.

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

4. gr.

Svæðisbundin málefni.

Náttúruverndar- og minjastofnun fer með svæðisbundin málefni meðal annars með starfsemi eftirtalinna nefnda, stjórna og ráða sem skipaðar eru af ráðherra og starfa á vettvangi stofnunarinnar samkvæmt ákvæðum laga þar um:

a. Þingvallanefnd,

b. svæðisstjórn og svæðisráða Vatnajökulsþjóðgarðs og

c. þjóðgarðsráða og svæðisstjórna sem starfa skv. náttúruverndarlögum.

Minjaráð eru Náttúruverndar- og minjastofnun til stuðnings og eru samráðsvettvangur um nýtingu minja á hverju svæði í þágu samfélagsins. Sama gildir um samvinnu stofnunarinnar og Breiðafjarðarnefndar sem starfar á grundvelli laga um vernd Breiðafjarðar.

Um aðra svæðisbundna samvinnu Náttúruverndar- og minjastofnunar fer skv. ákvæðum sérlaga og annarra 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 ráðstafanir eða ráðstafanir sem varða einstakar minja og jarðmyndanir séu ákveðnar í samráði við hlutaðeigandi stofnanir og aðra opinbera aðila sem starfa á landsvísu.

5. gr.

Gildistaka ofl.

Lögin taka strax gildi en koma ekki til framkvæmda fyrr en 1. janúar 2025. Samhliða því að lögin koma til framkvæmda tekur Náttúruverndar- og minjastofnun við lögformlegu hlutverki sínu. Á sama tíma og lögin koma til framkvæmda falla úr gildi lög nr. 90/2002, um Umhverfisstofnun.

6. gr.

Breytingar á öðrum lögum.

Við gildistöku laga þessara verða eftirfarandi breytingar á öðrum lögum:

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

* 1. Í stað orðsins „Umhverfisstofnun“ í 5. mgr. 13. gr. laganna og sama orðs í öllum beygingarföllum annars staðar í lögunum, þ.m.t. í fyrirsögnum greina, kemur í viðeigandi beygingarfalli: Náttúruverndar- og minjastofnun.
  2. 2. mgr. 15. gr. laganna orðast svo:

Ráðherra skipar fagráð 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 nema annar af tveimur fulltrúum Náttúruverndar- og minjastofnunar sem skal vera fornleifafræðingur eða hafa sambærilega menntun sem lýtur að varðveislu menningarminja. Fagráð náttúruminjaskrár skal vera Náttúruvísindastofnun til ráðgjafar um gerð tillögu um minjar á náttúruminjaskrá. Náttúruvísindastofnun annast umsýslu vegna starfs fagráðsins.

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

Ráðherra er heimilt að stofna þjóðgarðsráð (svæðisstjórn) með þátttöku hlutaðeigandi sveitarstjórna, stofnana og eftir atvikum félagasamtaka á sviði náttúruverndar, útivistar og ferðaþjónustu. Þjóðgarðsráð hefur umsjón með náttúruvernd á því svæði sem friðlýst hefur verið sem þjóðgarður. Heimilt er að fela þjóðgarðsráði umsjón með öðrum friðlýstum svæðum í nágrenni þjóðgarðs.

Hlutverk þjóðgarðsráðs er að móta stefnu fyrir þjóðgarðinn með gerð og endurskoðun stjórnunar- og verndaráætlunar í samstarfi við þjóðgarðsvörð. Þjóðgarðsráð tekur einnig þátt í meðferð annarra stefnumarkandi mála er varða þjóðgarðinn.

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

1. *Lög um menningarminjar, nr. 80/2012:*
   1. Í stað orðanna „Minjastofnun Íslands“ í 4. mgr. 3. gr. laganna og sama orðasambands í öllum beygingarföllum annars staðar í lögunum kemur í viðeigandi beygingarfalli: Náttúruverndar- og minjastofnun.
   2. 1. mgr. 7. gr. laganna orðast svo: Ráðherra fer með yfirstjórn verndunar og vörslu menningarminja í landinu. Náttúruverndar- og minjastofnun, sem er sérstök ríkisstofnun undir yfirstjórn ráðherra, annast framkvæmd verndunar og vörslu menningarminja á grundvelli laga þessara og laga um stofnunina.
   3. Við 3. mgr. 8. gr. og 3. mgr. 9. gr. laganna bætist nýr málsl. svohljóðandi: Forstöðumenn geta falið stjórnendum innan stofnunar að sitja fundi fyrir sína hönd.
   4. Eftirfarandi breytingar verða á 11. gr. laganna:
      1. 1. málsl. 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. málsl. 1. mgr. 11. gr. kemur: Verkefni.
      3. Fyrirsögn 11. gr. laganna orðast svo: *Verkefni Náttúruverndar- og minjastofnunar*.
   5. 12. gr. laganna fellur brott.
   6. Eftirfarandi breytingar verða á 1. mgr. 13. gr. laganna:
      1. Í stað orðsins „forstöðumanns“ kemur: forstjóra.
      2. 2. málsl. orðast svo: Minjaverðir skulu hafa háskólamenntun og sérþekkingu á einhverju fagsviða minjavörslu.
   7. Fyrirsögn III. kafla laganna orðast svo: **Skipulag minjavörslu.**
   8. 4. mgr. 23. gr. laganna fellur brott.
2. *Lög um þjóðgarðinn á Þingvöllum, nr. 47/2004:*
   1. 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 kæranlegar til ráðherra.

Í þjóðgarðinum á Þingvöllum skal starfa þjóðgarðsvörður sem er starfsmaður Náttúruverndar- og minjastofnunar. Forstjóri ræður þjóðgarðsvörð að fenginni umsögn Þingvallanefndar. Um starfsskyldur þjóðgarðsvarðar fer skv. 82. gr. náttúruverndarlaga.

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

* 1. Eftirfarandi breytingar verða á 3. gr. laganna:
     1. 2. málsl. orðast svo: Almenningur skal eiga kost á að njóta svæðisins samkvæmt þeim reglum sem ráðherra setur að fenginni tillögu Þingvallanefndar.
     2. 4. málsl. 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.
  2. Í stað orðsins „Þingvallanefnd“ í 3. mgr. 4. gr. laganna og í 2. mgr. 7. gr. laganna kemur: Ráðherra.
  3. 5. gr. laganna orðast svo: Óheimilt 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.
  4. Eftirfarandi breytingar verða á 5. gr. a. laganna:
     1. Í stað orðsins „Þingvallanefnd“ í 1. mgr. kemur: Náttúruverndar- og minjastofnun.
     2. 2. málsl. 2. mgr. orðast svo: Heimilt er í reglugerð að mæla nánar fyrir um skilyrði fyrir rekstri, málsmeðferð og gerð samninga samkvæmt ákvæði þessu.
  5. 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.

* 1. 8. gr. laganna fellur brott.

1. *Lög um Vatnajökulsþjóðgarð, nr. 60/2007:*
   1. Eftirfarandi breytingar verða á 1. gr. laganna:
      1. Við 1. mgr. bætist nýr málsliður, svohljóðandi: Vatnajökulsþjóðgarður er hluti af Náttúruverndar- og minjastofnun.
      2. Við 3. mgr. bætast tveir nýjir málsliðir, svohljóðandi: Ráðherra fer með yfirstjórn mála er varða Vatnajökulsþjóðgarð, 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.
   2. Í stað orðanna „hefur eftirlit með að“ í 3. málsl. 1. mgr. 3. gr. laganna kemur: fylgir því eftir að.
   3. 4. gr. laganna orðast svo:

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 skv. 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 svæðisstjórna.

* 1. Fyrirsögn 4. gr. laganna orðast svo: *Hlutverk og skipun svæðisstjórnar.*
  2. 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.

* 1. Eftirfarandi breytinga verða á 6. gr. laganna:
     1. 1. málsl. 1. mgr. fellur brott.
     2. Í stað orðsins „stjórnar“ í 2. málsl. 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.*
  2. 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.
  3. Eftirfarandi breytingar verða á 8. gr. a. laganna:
     1. Í stað orðsins „Stjórn“ í 1. mgr. kemur: Svæðisstjórn.
     2. Við greinina 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.
  4. 10. gr. laganna orðast svo: Þjóðgarðsvörður annast daglegan rekstur, starfsmannahald og stjórn viðkomandi rekstrarsvæðis í umboði forstjóra Náttúrverndar- og minjastofnunar og samkvæmt starfslýsingu sem forstjórinn setur honum. Þjóðgarðsvörður ber ábyrgð á fjárreiðum og reikningshaldi gagnvart forstjóra.
  5. 11. gr. laganna fellur brott.
  6. Fyrirsögn II. kafla laganna orðast svo: **Svæðisstjórn.**
  7. 1. og 2. málsl. 2. mgr. 13. gr. 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.
  8. Í stað orðsins „Vatnajökulsþjóðgarð“ í 1. mgr. 15. gr. a. laganna kemur: Náttúruverndar- og minjastofnun.
  9. Við 3. mgr. 15. gr. b. laganna bætist: um leyfisveitingar sveitarfélaga.
  10. 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.
  11. Eftirfarandi breytingar verða á 19. gr. laganna:
      1. 1. mgr. orðast svo: Stjórnvaldsákvarðanir sem Náttúruverndar- og minjastofnun tekur á grundvelli laga þessara eru kæranlegar til ráðherra. Úrskurður ráðherra er endanlegur úrskurður á stjórnsýslustigi.
      2. Fyrirsögn greinarinnar orðast svo: *Kæruheimildir og kæruréttur.*
  12. 1. mgr. 20. gr. orðast svo: Svæðisstjórn Vatnajökulsþjóðgarðs skal í samráði við svæðisráð og forstjóra gera tillögu til ráðherra um reglugerð fyrir þjóðgarðinn.
  13. Eftirfarandi breytingar verða á 21. gr. laganna:
      1. Í stað orðanna „stjórn Vatnajökulsþjóðgarðs“, í 1. mgr. kemur: Náttúruverndar og minjastofnun, að höfðu samráði við svæðisstjórn.
      2. Í stað orðanna „stjórnar þjóðgarðsins“ í niðurlagi 1. mgr. og 2. mgr. kemur: Náttúruverndar og minjastofnunar.

1. *Lög um verndun Mývatns og Laxár í Suður-Þingeyjarsýslu, nr. 97/2004:*
   1. Í stað orðsins „Umhverfisstofnunar“ í 2. mgr. 3. gr. laganna og sama orðs í öllum beygingarföllum annars staðar í lögunum kemur í viðeigandi beygingarfalli: Náttúruverndar- og minjastofnunar.
2. *Lög um vernd Breiðafjarðar, nr. 54/1995:*
   1. 2. málsl. 1. mgr. 3. gr. orðast svo: Náttúruverndar- og minjastofnun fer með framkvæmd laganna í samvinnu við Breiðafjarðarnefnd, eins og nánar er kveðið á um í lögum um stofnunina.
   2. Í stað orðsins „þjóðminjaráði“ i 1. mgr. 4. gr. laganna kemur: Náttúruverndar- og minjastofnunar.
   3. Í stað orðsins „Umhverfisstofnun“ í 3. mgr. 4. gr. laganna og sama orðs í öllum beygingarföllum annars staðar í lögunum kemur í viðeigandi beygingarfalli: Náttúruverndar- og minjastofnun.
   4. 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.
3. *Lög um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum, nr. 64/1994:*
   1. Í stað orðsins „Umhverfisstofnun“ í 2. mgr. 3. gr. laganna og sama orðs í öllum beygingarföllum annars staðar í lögunum kemur í viðeigandi beygingarfalli: Náttúruverndar- og minjastofnun.
4. *Lög um skil menningarverðmæta til annarra landa, nr. 57/2011:*
   1. Í stað orðanna „Minjastofnun Íslands“ í 1. mgr. 3. gr. laganna og sama orðasambands í öllum beygingarföllum annars staðar í lögunum kemur í viðeigandi beygingarfalli: Náttúruverndar- og minjastofnun.
5. *Lög um landsáætlun um uppbyggingu innviða til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum, nr. 20/2016:*
   1. Í stað orðsins „Minjastofnun“ í 2. málsl. 1. mgr. 6. gr. laganna kemur: Náttúruverndar- og minjastofnun.
6. *Lög um mannvirki, nr. 160/2010:*
   1. Í stað orðanna „Minjastofnunar Íslands“ í 6. mgr. 13. gr. laganna kemur: Náttúruverndar- og minjastofnunar.
7. *Lög um skipulag haf- og strandsvæða, nr. 88/2018:*
   1. Í stað orðanna „Minjastofnunar Íslands“ í 4. málsl. 6. gr. laganna kemur: Náttúruverndar- og minjastofnunar. Orðið „Umhverfisstofnun“ fellur brott úr upptalningu sama málsliðar.
8. *Lög um verndarsvæði í byggð, nr. 87/2015:*
   1. Í stað orðanna „Minjastofnun Íslands“ í öllum beygingarföllum í 3. og 4. mgr. 4. gr., 1. málsl. 5. mgr. 4. gr., 2. mgr. 5. gr. og 2. málsl. 3. mgr. 7. gr. laganna kemur, í viðeigandi beygingarfalli: Náttúruverndar- og minjastofnun.
9. *Lög um Þjóðminjasafn Íslands, nr. 140/2011:*
   1. Í stað orðsins „Minjastofnun Íslands“ í e-lið 2. mgr. 3. gr. laganna kemur: Náttúruverndar- og minjastofnun.
10. *Lög um leit, rannsóknir og vinnslu kolvetnis, nr. 13/2001:*
    1. Í stað orðsins „Umhverfisstofnunar“ í 1. málsl. 2. mgr. 4. gr. laganna kemur: Náttúruverndar- og minjastofnunar.
11. *Lög um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu, nr. 57/1998:*
    1. Í stað orðsins „Umhverfisstofnunar“ í 4. mgr. 5. gr. og 1. málsl. 3. mgr. 6. gr. laganna kemur: Náttúruverndar- og minjastofnunar.
12. *Lög um innflutning dýra, nr. 54/1990:*
    1. Í stað orðsins „Umhverfisstofnunar“ í 2. málsl. 5. gr. laganna kemur: Náttúruverndar- og minjastofnunar. Í stað orðsins „Umhverfisstofnun“ í 3. málslið sömu greinar kemur: Náttúruverndar- og minjastofnun.
13. *Skipulagslög, nr. 123/2010:*
    1. Í stað orðsins „Umhverfisstofnunar“ í 4. málsl. 2. mgr. 13. gr. laganna kemur: Náttúruverndar- og minjastofnunar.
14. *Lög um stjórn vatnamála, nr. 36/2011:*
    1. Við upptalningu á fagstofnunum í 2. mgr. 9. gr. bætist: Náttúruverndar- og minjastofnun.
15. *Vatnalög, nr. 15/1923:*
    1. Í stað orðsins „Umhverfisstofnunar“ í 2. málsl. 9. gr. laganna og í 3. málsl. 4. mgr. 144. gr. laganna kemur: Náttúruverndar- og minjastofnunar.
16. *Vegalög, nr. 80/2007:*
    1. Í stað orðsins „Umhverfisstofnun“ í 2. málslið 2. mgr. 7. gr. laganna kemur: Náttúruverndar- og minjastofnun.
17. *Lög um velferð dýra, nr. 55/2013:*
    1. Í stað orðsins „Umhverfisstofnun“ í 4. málslið 2. mgr. 21. gr. og í 2. og 3. málsl. 1. mgr. 26. gr. laganna kemur: Náttúruverndar- og minjastofnun.
18. *Lög um verndar- og orkunýtingaráætlun, nr. 48/2011:*
    1. Í stað orðsins „Umhverfisstofnun“ í öllum beygingarföllum í 3. málsl. 3. mgr. 3. gr. og 3. málsl. 2. mgr. 10. gr. laganna kemur, í viðeigandi beygingarfalli: Náttúruverndar- og minjastofnun.
    2. Í stað orðanna „Umhverfisstofnunar og Fornleifaverndar ríkisins“ í 3. málsl. 1. mgr. 10. gr. kemur: Náttúruverndar- og minjastofnun.
19. *Lög um kirkjugarða, greftrun og líkbrennslu, nr. 36/1993:*
    1. Í stað orðanna „forstöðumaður Fornleifaverndar ríkisins“ í 2. málsl. 11. gr. og 2. málsl. 2. mgr. 26. gr. kemur: forstjóri Náttúruverndar- og minjastofnunar.
    2. Í stað orðsins „þjóðminjalög“ í 2. mgr. 31. gr. kemur: lög um menningarminjar.

Ákvæði til bráðabirgða.

1. Starfsfólk stofnana sem sinnt hafa þeim verkefnum sem munu heyra undir Náttúruverndar- og minjastofnun samkvæmt lögum þessum þegar viðkomandi stofnanir verða lagðar niður, skal eiga forgangsrétt til starfa í Náttúruverndar- og minjastofnun þegar hún tekur til starfa. Ákvæði 7. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, gilda ekki um störf sem ráðið er í samkvæmt þessu ákvæði.
2. Þrátt fyrir ákvæði 5. gr. er ráðherra heimilt að skipa forstjóra Náttúruverndar- og minjastofnunar við gildistöku laga þessara og skal hann vinna með umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytinu að undirbúningi að framkvæmd laganna, þ.m.t. ráðningu starfsfólks.
3. Skipun minjaráða, Þingvallanefndar, stjórnar og svæðisráða Vatnajökulsþjóðgarðs, Breiðafjarðarnefndar og þjóðgarðsráðs fyrir Snæfellsjökulsþjóðgarð heldur gildi sínu út tilgreindan skipunartíma. Sama gildir um skipun fornminjanefndar og húsafriðunarnefndar.
4. Við gildistöku laga þessara tekur tekur Náttúruverndar- og minjastofnun yfir réttindi, eignir og skuldbindingar húsafriðunarsjóðs og fornminjasjóðs. Ákvarðanir sem teknar hafa verið á grundvelli X. kafla laga um menningarminjar halda gildi sínu.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Umhverfis- orku- og loftlagsráðherra kynnti sumarið 2022 verkefni sem fólst í því að við 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. Verkefnið 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 að Ríkisendurskoðun telur 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. áratugi 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 nú þegar hafa verið gerðar og að áhersla væri lögð á í vinnunni 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 þéttri 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. Byggði tillagan 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 470 starfsfólk sem komu úr öllum stofnunum, alls 470 talsins. Fjöldi þeirra sem svaraði var 346 eða 74%. Útkoman úr könnunni leiddi í ljós jákvætt viðhorf þar sem 48,2% taldi að mikil eða mjög mikil tækifæri lægu í sameiningu stofnana.

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 þrjár öflugar stofnanir í stað tíu, sem bæru ábyrgð á helstu málaflokkum ráðuneytisins. Lögð var til ný Loftslagsstofnun þar sem sameinaðar yrðu Orkustofnun og sá hluti af starfsemi Umhverfisstofnunar sem lýtur að stjórnsýslustarfsemi stofnunarinnar í umhverfis- og loftslagsmálum eins og nánar er tilgreint í frumvarpi þessu. Í öðru lagi var lögð til ný Náttúruverndar- og minjastofnun þar sem sameinaðar yrðu eftirtaldar stofnanir: Vatnajökulsþjóðgarður, Þjóðgarðurinn á Þingvöllum, Minjastofnun og sá hluti Umhverfisstofnunar er lýtur að náttúruvernd. Í þriðja lagi lagði stýrihópurinn til stofnun nýrrar Náttúruvísindastofnunar þar sem sameinaðar yrðu Náttúrufræðistofnun Íslands, Veðurstofa Íslands, Náttúrurannsóknarmiðstöðin 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 tekin ákvörðun um að fresta áformum um nýja Náttúruvísindastofnun þar sem sá hluti er varðar ÍSOR og Veðurstofu Íslands þarfnast frekari skoðunar við, einkum í tengslum við sérstöðu ÍSOR. Í fyrsta áfanga er því nú gert ráð fyrir sameiningu Náttúrufræðistofnunar Íslands, Náttúrurannsóknarstöðvarinnar við Mývatn og Landmælinga Íslands.

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

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

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

- Að til yrðu stærri og kröftugi stofnanir sem efla þekkingar- og lærdómssamfélag sérfræðinga.

- Að samnýta þekkingu, innviði og gögn.

- Að til yrðu faglega spennandi og áhugaverðir vinnustaðir.

- 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 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 með heildarlögum um Náttúruverndar- og minjastofnun.

3. Meginefni frumvarpsins.

Efnisatriði frumvarpsins.

Frumvarpið felur í sér tillögu að nýrri 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. Vatnajökulsþjóðgarður, Þingvallaþjóðgarður og Snæfellsjökulsþjóðgarður starfa óslitið áfram, en tilkoma nýrrar stofnunar þýðir að stjórn Vatnajökulsþjóðgarðs og Þingvallanefnd verða ekki lengur stjórnir yfir sjálfstæðum ríkisstofnunum. Þá fær þjóðgarðsráð Snæfellsjökulsþjóðgarðs aukin áhrif á stefnumótun um stjórnun og vernd innan marka þjóðgarðsins. Gert er ráð fyrir því að Breiðafjarðarnefnd starfi áfram og að Vatnajökulsþjóðgarði verði, sökum stærðar, áfram skipt í rekstrarsvæði sem hvert um sig hafi svæðisráð. Svæðisstjórn Vatnajökulsþjóðgarðs 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 annarra stefnumótandi áætlana, svo sem atvinnustefnu. Þar sem svæðisstjórnirnar verða ekki lengur stjórnir yfir sjálfstæðum ríkisstofnunum munu þær ekki hafa það hlutverk að fjalla sérstaklega um rekstur stofnunarinnar í heild sinni 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 stjórnum.

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 ýmis 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 tækifæri faglega til þróunar og nýsköpunar og eflingar og árangurs, stærri vinnustaðir sem geta fremur tekist á við stórar 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 aukin 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.

Gildandi lög og reglur sem varða væntanlega Náttúruverndar- og minjastofnun.

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

- Lög nr. 60/2013, um náttúruvernd,

- lög nr. 80/2012, um menningarminjar,

- lög nr. 47/2004, um þjóðgarðinn á Þingvöllum,

- lög nr. 60/2007, um Vatnajökulsþjóðgarð

- lög nr. 97/2004, um verndun Mývatns og Laxár í Suður-Þingeyjarsýslu,

- lög nr. 54/1995, um vernd Breiðafjarðar,

- lög nr. 64/1994, um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum og

- lög nr. 57/2011, um skil menningarverðmæta til annarra landa.

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 nr. 90/2002, um Umhverfisstofnun.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

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

5. Samráð.

Með frumvarpi þessu er ætlunin að skapa faglegan og öflugan kjarna í stærri stofnun og þar með grundvöll fyrir betri nýtingu fjármagns og meiri árangur í baráttunni við hinar stóru áskoranir, ekki síst í loftslagsmálum. Frumvarpinu er ekki ætlað að breyta þeim hlutverkum og verkefnum sem viðkomandi stofnanir hafa með höndum heldur færa verkefni þeirra til nýrrar Náttúruverndar- og minjastofnunar. Breyting þessi á stofnunum hefur áhrif á starfsfólk viðkomandi stofnana, ekki síst Umhverfisstofnun þar sem ætlunin er að skipta upp starfsemi stofnunarinnar milli Náttúruverndar- og minjastofnunar og nýrrar Loftslagsstofnunar. Breytingar sem þessar hafa einnig áhrif á ráðuneyti, sveitarfélög, frjáls félagasamtök og viðskiptavini þessara stofnana. Fyrir liggur samskiptaáætlun sem er fylgt eftir vegna sameiningarinnar af stýrihópi ráðuneytisins. Auk þessa hefur náið samráð verið viðhaft 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 sveitarfélagi, Félagi fornleifafræðinga og Félagi forstöðumanna. Við samruna stofnana þarf að huga vel að mannauðsmálum og líðan starfsfólks og upplýsingamiðlun í gegnum allar breytingar og er því að störfum sérstakur mannauðshópur sem stýrt er af ráðuneytinu og í sitja fulltrúar viðkomandi stofnana ásamt ráðgjafa. Hlutverk hópsins er að greina stöðu mannauðmála gagnvart ýmsum stefnutengdum málum eins og jafnlaunavottun, starfaflokkun, launasetningu, lýsingu starfa og verkefna, mönnunarþörf, styrkleika- og hæfnigreiningu mannauðsins sem og þróun starfa til framtíðar.

Áform um lagasetningu vegna sameiningar viðkomandi stofnana fóru í innra samráð í maí 2023 og í ytra samráð í samráðsgátt stjórnvalda í maí til júní 2023. Ráðuneytinu bárust alls 20 umsagnir um áformin. Byggðaráð Skagafjarðar lítur áformin jákvæðum augum og bendir á tækifæri í eflingu á starfsemi Minjastofnunar í Skagafirði. Umsögn Fljótsdalshrepps er einnig jákvæð og bendir sveitarfélagið á að skipulag Vatnajökulsþjóðgarðs hafi reynst vel og að tækifæri séu til að efla byggðir umhverfis þjóðgarðinn. Ráðuneytinu barst þá umsögn frá Magnúsi Jónssyni, fyrrverandi veðurstofustjóra, þar sem aðallega er fjallað um áform um nýja Náttúruvísindastofnun. Í umsögninni kemur fram gagnrýni á að sameining stofnana yfir ráðuneyti sé ekki nefnd í áformaskjali auk þess sem segir að heitið Loftslagsstofnun sé ekki lýsandi fyrir þá áformuðu stofnun. Jón Gunnar Ottósson, fyrrverandi forstjóri Náttúrufræðistofnunar Íslands, fjallar í umsögn sinni einnig um áform um nýja Náttúruvísindastofnun og gerir athugasemdir við heitið Loftslagsstofnun sem og að áformin nái ekki einnig til stofnana annarra ráðuneyta.

Í umsögn Félags fornleifafræðinga segir að ástæður fyrir sameiningu Minjastofnunar Íslands við stofnanir á sviði náttúruverndar séu óljósar. Í Evrópu hafi verið mörkuð almenn stefna um minjavernd óháð því hvort þær væru innan eða utan þjóðgarða og á þeim grunni hafi þótt ástæða til aðgreiningar á minjavernd og náttúruvernd. Að mati félagsins hefur fyrirmælum Ríkisendurskoðunar um stofnanabreytingar ekki verið nægilega fylgt við undirbúning stofnanabreytinga ráðuneytisins og fagfólk í minjavernd hafi ekki fengið tækifæri til að hafa áhrif á mótun vinnunnar. Að mati Félags fornleifafræðinga hefur ferlið verið ógagnsætt og óljóst sé hvernig áformin eigi að styrkja minjavernd á Íslandi. Fagfólk í fornleifafræði hafi áhyggjur af því að áformin verði til þess að minjavernd hverfi í skugga málefna þjóðgarða og náttúruverndar. Fornleifaskráning fari fram á mjög litlum samkeppnismarkaði sem sé viðkvæmur og glími fagið við þekkingartap þar sem margir fái ekki starf á Íslandi eftir framhaldsnám. Veik eftirlitsstofnun á sviði minjaverndar mundi hafa gríðarleg áhrif á markaðinn. Bent er á að niðurstöður könnunar Maskínu meðal starfsmanna stofnana sé ekki skipt niður á stofnanir, en ánægjan sé mismunandi meðal stofnana. Í umsögn Kristínar Huldar Sigurðardóttur, fyrrverandi forstjóra Minjastofnunar, er bent á að í gegnum tíðina hafi verið skortur á fjármagni til Minjastofnunar. Segir að Minjastofnun sé fyrst og fremst stjórnsýslustofnun og að markmið minjaverndar og náttúruverndar séu ólík. Það markmið stofnanabreytinganna að tryggja aðkomu nærsamfélaga að svæðum gagnist ekki minjavörslu. Yfir 90% verkefna minjavörslu séu í byggð og friðlýstar minjar flestar í einkaeigu. Lítið hafi verið rætt við stofnanir í ferlinu og ekkert við ráðgjafarnefndir eða minjaráð. Lítil áhersla hafi þá verið á húsavernd í sameiningarvinnunni eða ráðgjafarnefndir og fagsjóði. Þá er bent á að í löndum Evrópu sé Minjastofnun aðskilin frá Náttúruverndarstofnunum sökum og að sameining þýði árekstra og flækjustig. Ef ný stofnun yrði að veruleika mundi stofnunin hafa eftirlit með eigin framkvæmdum innan þjóðgarða og friðlýstra svæða þar sem fornminjar sé að finna.

Í umsögn Andrésar Skúlasonar, formanns fornminjanefndar, segir að náttúruvernd og minjavernd séu í eðli sínu ólík hvað varði stjórnsýslulega þætti og lagaumgjörð og að ný stofnun yrði vanhæf hvað minjavernd varði þegar um væri að ræða framkvæmdir á friðlýstum svæðum. Hvergi meðal nágrannaþjóða eða annarra evrópuríkja væri að finna slíkar sameiningar. Gagnrýnt er þá að húsfriðunarsjóður og fornminjasjóður séu ekki nefndir í áformunum. Í umsögninni er tekið undir að þörf sé á að samþætta betur náttúruverndina í landinu og styrkja löggjöfina í þágu náttúrunnar. Gagnrýnt er að ekki hafi verið unnið frekar með hugmyndir um aukið samstarf stofnana. Einnig er gagnrýnd sú nálgun að sameina stofnanir sökum stærðar þeirra þar sem þær séu eðlisólíkar og undirmannaðar. Í umsögninni er bent á að ekki liggi fyrir hvernig eigi að efla stofnanir og að tölur um sparnað séu órökstuddar. Þá er gagnrýnt að Úrvinnslusjóður og stofnun Vilhjálms Stefánssonar séu ekki með í áformunum. Að mati umsagnaraðila gætu áformin leitt til uppsagna margra sérfræðinga, sem mundi leiða til þess að þekking tapaðist. Þá hefði verið þörf á ýtarlegri samrunaáætlun og vísi að skipuriti fyrir nýjar stofnanir. Skortur hafi verið á samráði og ekki lýst ýtarlega mati á áhrifum. Skoðanakönnun meðal starfsmanna stofnana hafi þá verið oftúlkuð hvað varði afstöðu til sameininga.

Að mati Samtaka atvinnulífsins og Samtaka iðnaðarins fela áformin í sér mikilvægar breytingar í þágu hagræðingar og aukinnar skilvirkni, sem setji gott fordæmi. Hvetja samtökin til endurskipulagningar og aukinnar skilvirkni eftirlits og að dregið verði úr opinberum samkeppnisrekstri og útvistun verkefna aukin. Í umsögn Landverndar segir að rétt sé að byrja á því að sameina stofnanir á sviði náttúruverndar. Áformin séu þó of mikið bundin við stofnanir ráðuneytisins og segir að markmið sameiningar séu eingöngu á grundvelli rekstrar og byggðarþróunar. Bent er á að tryggja þurfi að ekki verði rof á lykilstarfsemi stofnana við sameiningar og að tryggja þurfi fagfólki áframhaldandi starf og að þekking og reynsla glatist ekki. Landvernd telur þá að sameina eigi Úrvinnslusjóð og Umhverfisstofnun eða tryggja skýrt eftirlitshlutverk síðarnefndrar stofnunar með þeirri fyrri. Þá sé óskýr ástæðan fyrir því að Stofnun Vilhjálms Stefánssonar sé ekki með í sameiningaráformum.

Í umsögn Viðskiptaráðs er sameiningaráformum fagnað og hvatt til frekari sameininga. Í því sambandi er vísað til kostnaðar við umfangsmikið stofnanakerfi og bent á að áformin samræmist þróun í Evrópu.

Í umsögn Jarðborana hf. er eingöngu fjallað um sameiningaráform er lúta að ÍSOR og Náttúruvísindastofnun. Samtök heilbrigðiseftirlitssvæða telja ýmislegt jákvætt við áformin. Að mati samtakanna ætti áhersla að vera á skilvirka stjórnsýslu, vel útfærð markmið og skýra verkaskiptingu auk þess sem þau leggja áherslu á mikilvægi heilbrigðiseftirlits og samráðs við sveitarfélög og heilbrigðisnefndir í sameiningarferlinu. Í umsögn heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur er lögð áhersla á mikilvægi heilbrigðiseftirlits. Fjórðungssamband Vestfirðinga kveðst í umsögn sinni styðja áformin og lítur þar til byggðarsjónarmiða. Leggur fjórðungssambandið áhersla á eflingu atvinnustarfsemi á Vestfjörðum og telur að markmið sameiningar eigi að tengja við markmið og aðgerðir Byggðaáætlunar. Að þeirra mati eru einnig tækifæri í samþættingu og samstarfi annarra stofnana sem og ráðuneyta.

Í umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga segir að sameiningar séu farsælt skref til að tryggja heilbrigða stjórnsýslu og gott samstarf stofnana og sveitarfélaga. Huga þurfi vel að þekkingu og mannauði og leggja áherslu á samráð við heilbrigðiseftirlitið. Huga þurfi þá að lykilverkefnum, m.a. þeim er lúta að heilbrigðiseftirliti og finna sameiginlegum verkefnum sambandsins og Umhverfisstofnunar farveg. Þá þurfi stjórnsýsla að vera skilvirk og stafræn og leiðsagnarhlutverk stofnana að haldast.

Umsögn Landsnets er bundin við áform um nýja Loftslagsstofnun sem og umsögn Samorku. Í umsögn Landsvirkjunar leiða áform um stofnanabreytingar til aukinnar skilvirkni og gagnsæi og bætt upplýsingaflæði. Bent er á mikilvægi jafnvægis milli nýtingar og verndar og hvatt til þess að regluverk verði skýrt og ábyrgð skýr.

Félag íslenskra náttúrufræðinga bendir á mikilvægi samstarfs við verkalýðshreyfinguna og aðra hagsmunaaðila. Kveðst félagið ekki gera athugasemdir við áformin ef réttum ferlum og ákvæðum laga sé fylgt. Lögð er áhersla á mannauðinn og að verklag og framkvæmd sé fyrirsjáanleg. Mikilvægt sé að frumvörp um sameiningar liggi fyrir áður en framkvæmd sameiningar eigi sér stað. Kveðst félagið gera ráð fyrir að starfsfólk gangi til sömu starfa eftir samruna og fyrir hann. Skýrt þurfi að vera hvort öllum verði boðið starf eða geti sótt um starf og er bent á að ekkert liggi fyrir um starfskjör starfsfólks. Halda þurfi til haga hvers konar áunninn réttindi starfsfólks haldist. Í umsögninni er lagt til að um verði að ræða aðlögunartíma í frumvörpum um nýjar stofnanir eftir að lögin hafi tekið gildi. Að lokum er í umsögn umhverfis- og framkvæmdanefndar Ísafjarðarbæjar lögð áhersla á að staðinn verði vörður um starfsstöðvar á Vestfjörðum og að stofnanir verði styrktar.

Umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytið fagnar því 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 áformar umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytið að halda þeirri vegferð áfram að kanna tækifæri í samlegð slíkra verkefna við verkefni ráðuneytisins og stofnana þess og möguleika á tilfærslu verkefna.

Líkt og áður hefur komið fram er frumvarpi þessu ekki ætlað að breyta þeim verkefnum eða hlutverkum sem fram koma í lögum um umræddar stofnanir. Í tengslum við athugasemdir er lúta að Náttúruvísindastofnun þá skal tekið fram að ákvörðun hefur verið tekin um að Veðurstofan og ÍSOR verði eins og stendur ekki hluti af þeim áformum og er áformað að leggja fram á haustþingi 2023-2024 frumvarp til laga um sameiningu Náttúrufræðistofnunar Íslands, Landmælinga Íslands og Náttúrurannsóknastöðina á Mývatni. Einnig skal tekið fram að áform eru um að stofnun Vilhjálms Stefánssonar renni inn í Háskólann á Akureyri á næstunni og er gert ráð fyrir að frumvarp í þá veru verði einnig lagt fram á Alþingi á haustþingi 2023-2024. Hvað varðar athugasemdir er lúta að Úrvinnslusjóði þá er framtíðarskipulag hans til sérstakrar skoðunar í ráðuneytinu.

Að lokum skal bent á að samkvæmt bráðabirgðaákvæði frumvarpsins er gert ráð fyrir að störf hjá viðkomandi stofnunum verði lögð niður þegar lögin koma til framkvæmda og að starfsfólk njóti forgangs til þeirra starfa sem til verða með tilkomu Náttúruverndar- og minjastofnunar. 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. Starfsfólk kann að þurfa að hlíta breytingum með nýju starfi sem því er boðið eða starfsstigi í samræmi við nýtt skipulag og starfslýsingu. Í tengslum við athugasemdir er lúta að samrunaáætlun og stefnumótun þá verður gerð nánari áætlun um ferli stofnanabreytinganna í samráði við forstöðumenn umræddra stofnana. Ýmsa undirbúningsvinnu þarf að vinna auk þess sem gert ráð fyrir að hafist verði handa við heildstæða stefnumótun fyrir málefni umræddra stofnana, þ.á m. Náttúruverndar- og minjastofnun, eftir að frumvörpin hafa orðið lögum. Í stefnumótuninni felst að móta nýja framtíðarsýn, meginmarkmið og áherslur, með víðtækri þátttöku starfsfólks.

6. Mat á áhrifum.

Eins og fram kemur í 3. kafla greinargerðar með frumvarpi þessu leiddi greiningarvinna umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytisins í ljós faglegan ávinning af sameiningaráformum, ávinningi í tengslum við mannauð og þekkingu, fjármagn, innri virkni og þjónustu. Stærri vinnustaður geti fremur tekist á við stórar áskoranir og umhverfi stöðugrar 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 vinnustað þar sem aukin tækifæri verði til starfsþróunar. Einnig má gera ráð fyrir 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, gagnsæi og aðgengi 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 stafrænni þróun og lausnum.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Með ákvæðinu er ný Náttúruverndar- og minjastofnun sett á stofn. Hlutverk stofnunarinnar er á sviði náttúruverndar, menningarminja og veiðistjórnunar sem hingað til hefur verið á hendi fjögurra mismunandi stofnana, þ.e.a.s. Umhverfisstofnunar, Minjastofnunar Íslands, Vatnajökulsþjóðgarðs og Þjóðgarðsins á Þingvöllum. Þó svo að um hefðbundna ríkisstofnun sé að ræða er gert ráð fyrir valddreifðu stjórnfyrirkomulagi 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 með almennum hætti um þau helstu verkefni sem Náttúruverndar- og minjastofnun er ætlað að hafa með höndum. Í 3. kafla greinargerðar frumvarpsins hér að framan er að finna lista yfir þau lög, átta talsins, sem lagt er til að hinni nýju stofnun verði falið að fara með framkvæmdina á. Í 6. gr. frumvarpsins eru breytingar á umræddum átta lögum tilgreindar undir töluliðum 1 til 8.

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 nr. 111/2021, um umhverfismat framkvæmda og áætlana er kveðið á um að umsagnaraðilar séu þær opinberu stofnanir, stjórnvöld og aðrir lögaðilar sem sinna lögbundnum verkefnum sem varða framkvæmdir og/eða áætlanir sem falla undir lögin 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 töluliðum 9 til og með 22 í 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 3. 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 nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. 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 nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. 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 ekki sinnt á forsvaranlegan hátt líkt og forstöðumanni ber að tryggja má veita honum áminningu skv. 21. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Forstöðumaður hefur því yfirumsjón með rekstri stofnunar, framkvæmd verkefna hennar og starfsmannamálum. Samkvæmt 4. mgr. 27. gr. laga um opinber fjármál, nr. 123/2015, ber forstöðumaður ábyrgð gagnvart hlutaðeigandi ráðherra á að starfsemi skili árangri og að rekstur og afkoma sé í samræmi við fjárveitingar og samþykktar áætlanir. Í 36. gr. laga um opinber fjármál er vísað til 38. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins varðandi ábyrgð forstöðumanna þar sem í 2. mgr. kemur fram að ábyrgðin nái meðal annars til þess að rekstur og fjárstýring ríkisaðila sé skilvirk og í samræmi við samþykktar áætlanir.

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 þjóðgarðsvarða á rekstrarsvæðum þess þjóðgarðs og þjóðgarðsráð Snæfellsjökulsþjóðgarðs vegna ráðningar þjóðgarðsvarðar á því svæði. Þjóðgarðsverðir eru starfsmenn Náttúruverndar- og minjastofnunar og um starfsskyldur þeirra og hlutverk fer skv. 82. gr. náttúruverndarlaga, sem einnig mælir fyrir um samskipti þeirra við hlutaðeigandi þjóðgarðsráð. Þá er einnig fjallað um hlutverk þjóðgarðsvarða Vatnajökulsþjóðgarðs í 10. gr. laga um þjóðgarðinn. Í c-lið 1. tölul. 6. gr. frumvarpsins (breytingar á öðrum lögum) eru lagðar til breytingar á 82. gr. náttúruverndarlaga til þess að skýrt sé að þjóðgarðsráð, 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 þjóðgarðsráð 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 j-lið 4. töluliðar 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. frumvarpsins hér að neðan.

Um 4. gr.

Í ákvæðinu er fjallað um svæðisbundin málefni. Tilgreint er að nefndir, stjórnir og ráð sem í dag starfa á grundvelli náttúruverndarlaga og sérlaga um þjóðgarða, sem Náttúruverndar- og minjastofnun mun fara með framkvæmd á, skuli vera hluti hinnar nýju stofnunar.

Enda þótt sérlög tiltaki ólík heiti þess aðila sem annast þjóðgarðsstjórn er miðað við að Þingvallanefnd, þjóðgarðsráð Snæfellsjökulsþjóðgarðs og stjórn 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 megi starfandi svæðisráði að hafa umsjón með öðrum friðlýstum svæðum í nágrenni þjóðgarðs, sbr. ummæli í skýringum við 6. gr. frumvarpsins hér að neðan.

Minjaráð eru samráðsvettvangur og er gert ráð fyrir að sú skipan haldist áfram. Breiðafjarðarnefnd er sjálfstæð nefnd, sem hefur ráðgjafarhlutverk en kemur ekki að stjórnun þess svæðis sem tilgreint er í lögum um vernd Breiðafjarðar. Gert er ráð fyrir að ný Náttúruverndar- og minjastofnun taki við hlutverki sem náttúruverndarsvið Umhverfisstofnunar hefur samkvæmt lögunum sbr. a-lið 6. tölul. 6. gr. frumvarps þessa.

Um 5. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringar.

Um 6. gr.

Í ákvæðinu eru lagðar til breytingar á þeim lögum sem sameining stofnana kallar á. Um er að ræða 22 lagabálka sem bæði eru á málefnasviði umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytisins og annarra ráðuneyta. Tilgangur greinarinnar er að yfirfæra 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 stofnana 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 hætta að vera sjálfstæðar ríkisstofnanir. Verkefni sem þessir þjóðgarðar hafa með höndum færast til nýrrar stofnunar auk þess sem sérstaklega er kveðið á um þjóðgarðarnir sem slíkir séu hluti af nýrri Náttúrverndar- og minjastofnun.

Stjórnfyrirkomulag þessara tveggja þjóðgarða er ólíkt. Þjóðgarðurinn á Þingvöllum er undir stjórn Þingvallanefndar sem í sitja sjö alþingismenn sem Alþingi kýs 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 þjóðgarðsvörð þjóðgarðsins á Þingvöllum í gildandi lögum um þjóðgarðinn. Í Vatnajökulsþjóðgarði er hins vegar við lýði valddreift stjórnfyrirkomulag 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 sveitastjórnum 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 einn fulltrúi tilnefndur af umhverfisverndarsamtökum. Útivistarsamtök og ferðamálsamtök eiga svo áheyrnaraðild að fundum stjórnar. Í frumvarpi þessu er lagt upp með að hið valddreifða stjórnfyrirkomulag 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 snúa fyrst og fremst að því að í svæðisstjórn Vatnajökulsþjóðgarðs munu fulltrúar félagasamtaka eiga áheyrnafulltrúa, en hingað til hafa umhverfisverndarsamtök átt fulla aðild að stjórn þjóðgarðsins. Verkefni stjórnar eru einkum tvenns konar. Annars vegar er um að ræða stjórnunarhlutverk og getur það ekki talist eðlilegt að fulltrúar hagsmunasamtaka taki ákvarðanir sem snúa að því stjórnunarhlutverki. Hins vegar er um að ræða svokallað ráðgefandi hlutverk. Mikilvægt er að rödd hagsmunasamtaka heyrist á þeim vettvangi og að tillit sé tekið til sjónarmiða þeirra við ákvörðunartöku. Áheyrnaraðild með málfrelsi og tillögurétti mun þannig 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. Í ljósi þessa er í frumvarpinu gert ráð fyrir óbreyttri skipan í Þingvallanefnd, þ.e.a.s. að Alþingi kjósi áfram sjö menn í nefndina og jafnmarga til vara. Ráðherra skipi hins vegar formanna og varaformann úr hópi nefndarmanna. Þá er lögfest ákvæði um þjóðgarðsvörð þjóðgarðsins á Þingvöllum og að hann sér ráðinn af forstjóra stofnunarinnar að fenginni umsögn Þingvallanefndar.

Efnislega fela þessar breytingar í sér:

1. Stjórn Vatnajökulsþjóðgarðs, Þingvallanefnd og þjóðgarðsráð Snæfellsjökulsþjóðgarðs 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.
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 svæðisstjórnum. Þessar heimildir fela m.a. í sér að taka ákvarðanir um rétt eða skyldu manna í skilningi 1. gr. stjórnsýslulaga (stjórnvaldsákvarðanir).
7. Með breytingum á lögum um þjóðgarðinn á Þingvöllum og Vatnajökulsþjóðgarð er innleitt að Þingvallanefnd og (svæðis)stjórn Vatnajökulsþjóðgarðs séu ekki að taka stjórnvaldsákvarðanir.

Um ákvæði til bráðabirgða.

Eins og fram kemur í 1. tölul. 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. Breytingar á störfum og starfsstigi kunna að koma í ljós þegar lokið hefur verið við skipulag nýrrar Náttúruverndar- og minjastofnunar. Í ljósi fyrrgreinds forgangsréttar starfsfólks stofnana ákvæðinu er einnig kveðið á um að ekki sé skylt að auglýsa umrædd störf í samræmi við almenna reglu 7. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.

Í 2. tölul. ákvæðis til bráðabirgða er kveðið á um heimild ráðherra til að skipa forstjóra Náttúruverndar- og minjastofnunar þegar lögin hafa verið samþykkt á Alþingi. 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 sem eru mjög ólík.