

146. löggjafarþing 2016–2017.
Þingskjal x — x. mál.
Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um þjóðgarðinn á Þingvöllum, nr. 47/2004, með síðari breytingum og lögum um Vatnajökulsþjóðgarð, nr. 60/2007, með síðari breytingum.

Frá umhverfis- og auðlindaráðherra.

I. KAFLI

Breyting á lögum um þjóðgarðinn á Þingvöllum, nr. 47/2004, með síðari breytingum.

1. gr.

Á eftir 4. gr. laganna koma þrjár nýjar greinar, 4. gr. a – 4. gr. c, svohljóðandi:

a. (4. gr. a)

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

b. (4. gr. b)

Afla skal leyfis Þingvallanefndar, eða þjóðgarðsvarðar í umboði hennar, vegna hvers konar skipulagðra viðburða og verkefna innan þjóðgarðsins sem meðal annars kalla á aðstöðu, jarðrask, mannafla eða meðferð tækja innan þjóðgarðsins, svo sem vegna kvikmyndunar eða samkomuhalds. Jafnframt skal afla leyfis vegna rannsókna. Heimilt er að setja þau skilyrði fyrir leyfisveitingu sem nauðsynleg eru.

c. (4. gr. c)

Óheimilt er að reka atvinnutengda starfsemi í þjóðgarðinum án samnings um slíka starfsemi við Þingvallanefnd. Í slíkum samningum skal setja þau skilyrði fyrir starfseminni sem talin er þörf á, meðal annars vegna verndarmarkmiða þjóðgarðsins. Nánar skal mælt fyrir um slík skilyrði, málsmeðferð og gerð samninga samkvæmt ákvæði þessu í reglugerð.

2. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 7. gr. laganna:

a. 2. málsl. 1. mgr. fellur brott.

b. Á eftir 2. mgr. bætast tvær nýjar málsgreinar, svohljóðandi:

Í reglugerð má ákveða að taka gestagjöld innan þjóðgarðsins fyrir veitta þjónustu og aðgang að svæðinu til að mæta kostnaði við þjónustu, uppbyggingu og viðhaldi innviða, rekstri og eftirlit með dvalargestum innan marka þjóðgarðsins. Fjárhæð gjaldsins skal birt í reglugerð og byggjast á rekstraráætlun þjóðgarðsins sem

Þingvallanefnd leggur fyrir ráðherra til samþykktar. Heimilt er að ákveða að gjaldið sé föst fjárhæð miðað við dagsdvöl í þjóðgarðinum og veiti aðgang að þjónustu á vegum þjóðgarðsins innan marka hans. Heimilt er að innheimta sérstaklega fyrir aðgang að tjaldstæðum innan þjóðgarðsins. Heimilt er að veita afslátt af gjaldinu ef greitt er fyrir lengri tíma í senn eða ef greitt er fyrir marga aðila í einu. Gjöld samkvæmt ákvæði þessu renna til þjóðgarðsins. Ráðherra ákveður nánara fyrirkomulag gjaldtöku í reglugerð að fengnum tillögum Þingvallanefndar.

Heimilt er að innheimta gjöld vegna leyfisveitinga og samninga. Gjöldin skulu standa undir kostnaði við veitingu leyfa, umsjón og eftirlit vegna hinnar leyfissskyldu starfsemi. Ráðherra ákveður fjárhæð gjaldsins og nánara fyrirkomulag gjaldtöku í reglugerð að fengnum tillögum Þingvallanefndar.

3. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 9. gr. laganna:

- a. 1. mgr. orðast svo: Brot gegn lögum þessum, og stjórnvaldsfyrirmælum sem sett eru samkvæmt þeim, varða sektum eða fangelsi allt að tveimur árum. Sektir renna í ríkissjóð.
- b. Við bætist ný málsgrein, svohljóðandi: Beita má dagsektum sem renna í ríkissjóð, allt að 500.000 kr., til að knýja menn til framkvæmda á ráðstöfunum sem þeim er skylt að hlutast til um samkvæmt lögum þessum, eða stjórnvaldsfyrirmælum sem sett eru samkvæmt þeim, eða láta af atferli sem er ólöglegt.

II. KAFLI

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

4. gr.

1. másl. 1. mgr. 21. gr. orðast svo: Í reglugerð má ákveða að taka gestagjöld innan Vatnajökulsþjóðgarðs fyrir veitta þjónustu og aðgang að svæðinu til að mæta kostnaði við þjónustu, uppbyggingu og viðhaldi innviða, rekstri og eftirlit með dvalargestum innan marka þjóðgarðsins.

5. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Í frumvarpi þessu eru lagðar til breytingar á lögum um þjóðgarðinn á Þingvöllum, nr. 47/2004, og lögum um Vatnajökulsþjóðgarð, nr. 60/2007.

Með lögum um friðun Þingvalla, nr. 59/1928, sem tóku gildi árið 1930, voru Þingvellir við Öxará og grenndin þar í kring gerð að friðlýstum helgistað þjóðarinnar og hið friðlýsta land var gert að ævinlegri eign Íslendinga undir vernd Alþingis. Upphaflegt markmið með friðun svæðisins sem þjóðgarðs fólst í því að tryggja vernd náttúrunnar og hinna sögulegu helgistaða sem þar fyrirfinnast. Með núgildandi lögum um þjóðgarðinn á Þingvöllum, nr. 47/2004, með síðari breytingum, voru áður nefnd lög um friðun Þingvalla felld úr gildi. Veigamesta breytingin sem löggin höfðu í för með sér fólst í stækkun hins friðhelga svæðis frá því sem áður var en Þingvallanefnd taldi rétt að láta hið friðhelga land einnig ná til

jarðanna Kárastaða, Brúsastaða, Svartagils, Gjábakka og Arnarfells. Að öðru leyti var nógildandi lögum ætlað að vinna að sömu markmiðum og hinum fyrri.

Á árinu 2004 voru menningarminjar Þingvalla samþykktar á heimsminjaskrá Menningarmálastofnunar Sameinuðu þjóðanna á fundi heimsminjanefndar sem haldinn var í Suzhou í Kína. Með samþykktinni teljast menningarminjar á svæðinu hafa einstakt gildi fyrir alla heimsbyggðina. Unnið er að því að sækja um skrásetningu á náttúru þjóðgarðsins annars vegar og minja frá víkingatíma hins vegar á heimsminjaskránnu. Auknar kröfur fylgja skráningu Þingvalla á heimsminjaskránnu en til þess þess að viðhalda skráningunni er nauðsynlegt að varðveita og viðhalda menningarminjum og náttúru þjóðgarðsins.

Ferðaþjónusta hefur á síðustu árum orðið ein af undirstöðuáttvinnugreinum á Íslandi. Yfirskrift íslenskrar ferðaþjónustu og aðdráttarafli ferðalanga til landsins stafar að verulegu leyti af íslensku náttúru en íslensk lög kveða á um frjálsan aðgang fólks að stórum hluta landsins, þ. á m. þjóðgarðsins á Þingvöllum, en hann er einn af fjölsóttustu ferðamannastöðum á landinu. Gestir sem sækja Þingvelli heim leggja leið sína þangað einkum í tvennum tilgangi, annars vegar til þess að kynna sér sögu og menningarminjar í þinghelginni og hins vegar til þess að stunda þar útivist og njóta einstakrar náttúru. Fjöldi gesta sem leggur leið sína í þjóðgarðinn á Þingvöllum hefur margfaldast á síðustu árum með þeim afleiðingum að ekki hefur verið tækt að halda uppi virkri náttúruvernd, varðveislu menningarminja og vinna að uppbyggingu á svæðinu með fullnægjandi hætti. Kveður frumvarp þetta á um breytingar á nógildandi löggjöf sem er ætlað að stuðla að því að hægt verði að taka á móti öllum þeim fjölda gesta sem leggur leið sína í þjóðgarðinn án þess að röskun verði á náttúru og menningarminjum.

Lög um Vatnajökulsþjóðgarð tóku gildi 1. maí 2007. Haustið 2016 tóku gildi breytingar á lögnum. Breytingarnar sneru einkum að því að nú er óheimilt að reka atvinnutengda starfsemi innan þjóðgarðsins án samnings um slíka starfsemi við þjóðgarðsyfirvöld. Einnig er nú skýrt kveðið á um að afla skuli leyfis vegna skipulagðra viðburða og verkefna sem kalla á aðstöðu, mannafla eða meðferð tækja í þjóðgarðinum.

2. Tilfni og nauðsyn lagasetningar.

Tólf ár eru frá gildistöku nógildandi laga um þjóðgarðinn á Þingvöllum. Í gildistíð laganna hefur þjóðgarðurinn, eins og áður greinir, öðlast stöðu á heimsminjaskrá Menningarmálastofnunar Sameinuðu þjóðanna og gestum fjölgað mikið allt árið um kring í takt við aukinn straum ferðamanna til landsins. Þessar breyttu aðstæður kalla á umbætur á nógildandi löggjöf til þess að unnt sé að bæta og efla það lagaumhverfi sem þjóðgarðsyfirvöld starfa í en nógildandi löggjöf gerir þeim ekki kleift að vernda náttúru þjóðgarðsins með fullnægjandi hætti, varðveita, viðhalda og vinna að uppbyggingu menningarminja á svæðinu og stuðla að öryggi gesta þjóðgarðsins. Þjóðgarðurinn á Þingvöllum hefur sérstakt gildi sem er órjúfanlega bundið því að sérstakir staðir innan hans haldi sínum náttúrulegum sérkennum. Stuðst hefur verið við þá meginreglu við rekstur þjóðgarðsins að náttúrunni verði ekki raskað frekar en orðið er nema hið sérstaka gildi rýrist óverulega og það stuðli að afnotum sem tengjast sérkennum þjóðgarðsins. Þegar áhrif ákvarðana stjórnisýslunnar, sem snerta jafnvægi verndunar og afnota eru óljós, ber verndun náttúrunnar að hafa forgang.

Umtalsverð spjöll hafa orðið á náttúru innan þjóðgarðsins vegna átroðnings og fjölgunar ferðamanna. Til að stemma stigu við þessu hafa þjóðgarðsyfirvöld þurft að bæta og auka við aðstöðu sem hefur leitt til stóraukinna útgjalda í rekstri þjóðgarðsins. Starfsemi þjóðgarðsins er í dag fjármögnuð með fjárveitingum úr fjárlögum, tekjum af leigu lóða innan þjóðgarðsins

og innheimtu þjónustugjalda vegna afmarkaðrar þjónustu innan þjóðgarðsins. Þessi tekjuöflun hefur ekki reynst nægjanleg til þess að takast á við breyttar aðstæður. Frumvarpinu er m.a. ætlað að stuðla að því að þjóðgarðsyfirvöldum verði tryggðir auknir fjármunir þannig að unnt sé að stuðla með skilvirkum hætti að uppbyggingu og vernd þjóðgarðsins.

Samhliða auknum straumi ferðamanna hefur aðsókn að þjóðgarðinum sem útivistarstaðar farið vaxandi og er í auknum mæli sóst eftir veru og aðstöðu í þjóðgarðinum til frístundaiðju. Haustið 2016 tóku gildi breytingar á lögum um Vatnajökulsþjóðgarð, nr. 60/2007, sem kveða á um að öll atvinnutengd starfsemi innan Vatnajökulsþjóðgarðs sé óheimil nema með samningi um slíka starfsemi við þjóðgarðsyfirvöld. Verður að telja eðlilegt að sambærilegt ákvæði sé að finna í lögum um þjóðgarðinn á Þingvöllum, sérstaklega í ljósi þess að um er að ræða einn fjölsóttasta ferðamannastað landsins. Með því að leggja til slíka breytingu getur Þjóðgarðurinn á Þingvöllum stýrt betur hvers konar starfsemi er heimilt að reka innan marka hans með hliðsjón af verndarmarkmiðum þjóðgarðsins og sérstöðu hans.

3. Meginefni frumvarpsins.

Í frumvarpinu eru lagðar til breytingar á lögum um Þjóðgarðinn á Þingvöllum, nr. 47/2004, og lögum um Vatnajökulsþjóðgarð, nr. 60/2007. Frumvarpið hefur að geyma fjórar greinar auk gildistökuákvæðis. Þrjár greinar snúa að breytingum á lögum um Þjóðgarðinn á Þingvöllum. Um er að ræða breytingar sem snúa fyrst og fremst að því að óheimilt verði að reka atvinnutengda starfsemi innan þjóðgarðsins án samnings um slíka starfsemi við þjóðgarðsyfirvöld auk þess sem afla verður leyfis vegna skipulagðra viðburða og verkefna innan þjóðgarðsins. Sambærileg ákvæði er að finna í lögum um Vatnajökulsþjóðgarð. Einnig er að finna ákvæði er kveður á um almenna skyldu allra að ganga vel um þjóðgarðinn og sýna ýrtruðu varúð og tillitssemi svo að náttúru, menningarminjum og mannvirkjum þjóðgarðsins verði ekki spillt. Því tengdu er jafnframt kveðið á um að gestum þjóðgarðsins beri að hlíta fyrir mælum starfsmanna þjóðgarðsins um umgengni og háttsemi í garðinum. Að lokum er í frumvarpinu að finna ákvæði er skýrir nánar og útfærir betur gjaldtökuheimild þjóðgarðsins á Þingvöllum. Lagt er til að ákvæðið verði sambærilegt við gjaldtökuákvæðið sem er að finna í lögum um Vatnajökulsþjóðgarð þannig að skýrt sé kveðið á um heimilt sé að taka gjald fyrir veitta þjónustu innan garðsins til að standa straum af kostnaði við þjónustu, uppbyggingu og viðhaldi innviða, rekstri og eftirlit með dvalargestum.

Í frumvarpinu er að auki lögð til ein breyting á gjaldtökuákvæði laga um Vatnajökulsþjóðgarð.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Í 74. gr. stjórnarskrárinnar er kveðið á um atvinnufrelsi og að öllum sé frjálst að stunda þá atvinnu sem þeir kjósa. Þessu frelsi megi þó setja skorður með lögum, enda krefjist almannahagsmunir þess. Í frumvarpinu er kveðið á um að óheimilt sé að reka atvinnutengda starfsemi í Þjóðgarðinum á Þingvöllum án leyfis þjóðgarðsyfirvalda. Samhliða auknum straumi ferðamanna til landsins hefur atvinnurekstur í þjóðgarðinum orðið fjölbreyttari og aukist verulega. Lagt er til í frumvarpinu að nauðsynlegt verði að afla leyfis til þess að geta stundað atvinnurekstrar innan þjóðgarðsins og er þjóðgarðsyfirvöldum falið það hlutverk að meta hvort slík leyfi skuli útgefin. Ákvörðun um hvort leyfi skuli veitt þarf að meta út frá verndarmarkmiðum þjóðgarðsins sem tiltekin eru í 1. mgr. 1. gr. og 3. gr. nágildandi laga og

í stefnumörkun þjóðgarðsins. Þessi takmörkun þykir nauðsynleg þannig að hægt sé að hafa eftirlit með starfsemi innan þjóðgarðsins.

5. Samráð.

Frumvarp þetta er unnið í samvinnu og samráði við Þjóðgarðinn á Þingvöllum og Vatnajökulsþjóðgarð.

XX Um samráð XX

6. Mat á áhrifum.

Frumvarp þetta mun koma til með að hafa jákvæð áhrif á almannahagsmuni verði það að lögum þar sem það stuðlar að aukinni náttúruvernd og varðveislu menningarminja innan Þjóðgarðsins á Þingvöllum en veruleg þörf er á aukinni vernd vegna fjölgunar gesta þjóðgarðsins. Frumvarpið gerir ráð fyrir skýrari reglum um aðgæsluskyldu almennings. Í frumvarpinu er að finna nýmæli er kveður á um að öllum sé skylt að ganga vel um náttúru þjóðgarðsins og menningarminjar og sýna ýtrustu varúð en einnig er kveðið á um að gestum þjóðgarðsins beri að hlíta fyrirmælum starfsmanna hans um umgengni og háttsemi í honum. Sambærilegt ákvæði er að finna í lögum um Vatnajökulsþjóðgarð.

Frumvarpið mun hafa áhrif á þá aðila sem reka atvinnutengda starfsemi innan þjóðgarðsins á Þingvöllum en það kveður á um að slík starfsemi sé óheimil nema með samningi við þjóðgarðsyfirvöld. Að auki er gert ráð fyrir að viðburðir og verkefni sem kalla á aðstöðu, mannafla eða meðferð tækja í þjóðgarðinum verði leyfisskyld. Sambærilegt ákvæði er að finna í lögum um Vatnajökulsþjóðgarð.

XX Um mat á kostnaðaráhrifum XX

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í ákvæði er lagt til að þrjú ný ákvæði bættist við lögin, þ.e. 4. gr. a – 4. gr. c. Í a-lið er lagt til almennt ákvæði er snýr að aðgæsluskyldu og varúð og tillitssemi gesta þjóðgarðsins. Að auki er lagt til að skýrt verði kveðið á um að gestum beri að hlíta fyrirmælum starfsmanna þjóðgarðsins um umgengni og háttsemi innan þjóðgarðsins. Sambærilegt ákvæði er að finna í 2. mgr. 15. gr. laga um Vatnajökulsþjóðgarð, nr. 60/2007.

Í b-lið er er lagt til að afla skuli leyfis vegna hvers konar skipulagðra viðburða og verkefna innan þjóðgarðsins sem meðal annars kalla á aðstöðu, jarðrask, mannafla eða meðferð tækja innan þjóðgarðsins, svo sem vegna kvikmyndunar eða samkomuhalds. Jafnframt skuli afla leyfis vegna rannsókna og er heimilt að setja þau skilyrði fyrir leyfisveitingu sem nauðsynleg eru. Ákvæðið styrkir heimildir og getu þjóðgarðsyfirvalda til að hafa eftirlit með hvers konar viðburðum, verkefnum og rannsóknum innan þjóðgarðsins. Með þessu móti er tryggt að þjóðgarðsyfirvöldum sé kunnugt um athafnir af þessu tagi og þau geti metið hvort veita skuli leyfi með hliðsjón af verndarmarkmiðum og sett nauðsynleg skilyrði fyrir leyfisveitingum. Í dæmaskyni er nefnt að hvers konar viðburðir kunni að vera leyfisskyldir þó að hvergi nærri sé um tæmandi talningu að ræða en hér falla undir hvers konar viðburðir og verkefni sem geta með einhverju móti haft áhrif á verndarhagsmuni þjóðgarðsins vegnar umfangs eða aðfanga. Tekið skal fram að ekki er þörf á leyfisveitingu

vegna minni háttar viðburða eða samkoma, en gert er ráð fyrir að mælt verði nánar fyrir um viðburði og verkefni sem krefjast leyfis í reglugerð. Á hinn bóginn er nauðsynlegt að þjóðgarðsyfirvöldum sé kunnugt um hvers konar rannsóknir sem fyrirhugaðar innan þjóðgarðsins. Ákvarðanir um leyfisveitingar skv. 4. gr. b. verða að byggja á málefnalegum sjónarmiðum líkt og aðrar leyfisveitingar. Þá má binda leyfisveitingar skilyrðum sem nauðsynleg þykja.

Í c-lið er lagt til að ekki sé heimilt að reka starfsemi innan þjóðgarðsins án leyfis Þingvallanefndar. Nauðsynlegt kann að vera að takmarka atvinnurekstur innan þjóðgarðsins með hliðsjón af verndarmarkmiðum hans og stefnu þjóðgarðsins. Með ákvæðinu er þjóðgarðsyfirvöldum gert kleift að meta og veita leyfi út frá því hvort starfsemin samræmist verndarmarkmiðum þjóðgarðsins. Ákvarðanir sem eru teknar á grundvelli 4. gr. b kunna að fela í sér takmörkun á atvinnufrelsi en ákvarðanir á grundvelli 4. gr. c munu alltaf fela í sér takmörkun á atvinnufrelsi. Þess ber að geta að byggi atvinnustarfsemi á gæðum innan þjóðgarðsins sem eru takmörkuð að mati Þingvallanefndar er óhjákvæmilegt að ekki geti allir fengið samninga sem heimili slíka starfsemi þar sem til greina kemur að takmarka aðgang að þeim gæðum. Ákvörðun um hvaða aðilar fái samninga þurfa ávallt að byggjast á málefnalegum sjónarmiðum og jafnræði aðila með hliðstjón af verndarmarkmiðum þjóðgarðsins. Þess vegna er mælt fyrir um að Þingvallanefnd sé ein bær til þess að taka ákvarðanir á grundvelli 4. gr. c.

Um 2. gr.

Í ákvæðinu er að finna breytingar á 7. gr. laga um Þjóðgarðinn á Þingvöllum er snýr að gjaldtöku. Lagt er til að gjaldtökuheimild þjóðgarðsins verði með sambærilegum hætti og gjaldtökuheimild Vatnajökulsþjóðgarðs er, þ.e. að heimilt verði að taka gestagjöld innan þjóðgarðsins fyrir veitta þjónustu og aðgang að svæðinu. Skýrt er tekið fram að slík gjöld eiga að mæta kostnaði við þjónustu, uppbyggingu og viðhaldi innviða, rekstri og eftirlit með dvalargestum. Dæmi um þjónustu sem heimilt verður að taka gjald fyrir er til að mynda aðgang að bílastæðum, salernisaðstöðu og göngustíga. Gestagjöld skulu vera birt í reglugerð sem ráðherra setur og byggjast á fjárhagsáætlun garðsins. Gestagjöld eru sértekjur þjóðgarðsins en tekið er fram að þau renna til hans. Gert er ráð fyrir að um hefðbundin þjónustugjöld sé að ræða.

Jafnframt er í 2. mgr. b-liðar gert ráð fyrir að heimilt verði að innheimta gjöld vegna leyfisveitinga og samninga. Ljóst er að leyfisveitingum og gerð samninga fylgir ákveðin umsýsla og vinna af hálfu þjóðgarðsyfirvalda, auk þess sem eftirlit með leyfis skyldri starfsemi kann að vera nauðsynlegt til að tryggja að farið sé að almennum reglum sem um þjóðgarðinn gilda og þeim sérstöku skilyrðum sem kunna af hafa verið sett.

Um 3. gr.

Í ákvæðinu er lagt til að skýra betur refsheimild laganna um Þjóðgarðinn á Þingvöllum en jafnframt að bæta við heimild til beitingu dagsekta, en sambærilegt ákvæði er að finna í lögum um Vatnajökulsþjóðgarð, nr. 60/2007.

Um 4. gr.

Í ákvæðinu er lögð til breyting á gjaldtökuákvæði laga um Vatnajökulsþjóðgarð, nr. 60/2007. Breytingin snýr að því hvaða rekstrarþættir heimilt er 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 viðhaldi innviða og reksturs. Aukin

ágangur ferðamanna hefur haft í för með sér aukna þörf á uppbyggingu ýmissa innviða, svo sem bílastæða og salerna. Eins og gjaldtökuákvæði laganna er í dag er ekki hægt að reikna uppbyggingarkostnað inn í upphæð þjónustugjalda. Með breytingunni verður það hægt og verða gjaldtökuákvæði þjóðgarðanna tveggja, þ.e. Vatnajökulspjóðgarðs og Þjóðgarðsins á Þingvöllum, sambærileg.

Um 5. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringa.