

Nefndarálit

um frv. til l. um Vatnajökulspjóðgarð.

Frá umhverfisnefnd.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Ingvar Teitsson frá Ferðafélagi Akureyrar, Þórhall Þorsteinsson frá Ferðafélagi Fljótsdalshéraðs, Ólaf Örn Haraldsson frá Ferðafélagi Íslands, Þorstein Víglundsson frá Ferðaklúbbnum 4x4, Magnús Tuma Guðmundsson og Magnús Hallgrímsson frá Jöklarannsóknafélagi Íslands, Freysteinn Sigurðsson frá Landvernd, Ingvar Atla Sigurðsson frá Samtökum Náttúrustofa, Skúla H. Skúlason frá SAMÚT, Sigmar B. Hauksson og Einar Kr. Haraldsson frá Skotveiðifélagi Íslands, Guðrúnu Ingimundardóttur, Halldóru B. Jónsdóttur og Sigurlaugu Gissuraradóttur frá Sveitarfélaginu Hornafjörður, Ingibjörgu Halldórsdóttur og Sigurð Ármann Þráinsson frá umhverfisráðuneyti og Árna Bragason og Davíð Egilson frá Umhverfisstofnun. Nefndinni bárust einnig umsagnir um frumvarpið.

Í frumvarpinu er lagður grunnur að stofnun Vatnajökulspjóðgarðs. Frumvarpið er unnið í samráði við ráðgjafarnefnd sem þáverandi umhverfisráðherra, Sigríður A. Þórðardóttir, skipaði 30. nóvember 2005 til að vinna með ráðuneytinu að undirbúningi málsins. Í nefndinni áttu sæti fulltrúar allra sveitarfélaga á því svæði sem rætt hefur verið um að Vatnajökulspjóðgarður nái til, auk fulltrúa umhverfisverndarsamtaka og formanns skipaðs af umhverfisráðherra. Áður var unnið að undirbúningi málsins í þingmannanefnd skipaðri fulltrúum þeirra þingflokka sem þá áttu sæti á Alþingi og fjallaði hún um svæðið norðan jökulsins. Sú nefnd var einhuga í málinu og lagði í maí 2004 fram tillögur um umfang verndarsvæðisins, verndarstig einstakra svæða og stjórnarfyrikkomulag þjóðgarðsins.

Í frumvarpinu er settur rammi fyrir Vatnajökulspjóðgarð, sérstaklega hvað varðar stjórnarfyrikkomulag hans og rekstur. Gert er ráð fyrir að friðlýsing þjóðgarðsins taki gildi við setningu reglugerðar um hann og eru því mörk hans ekki ákvörðuð í frumvarpinu. Mun því gefast kostur á að bæta við nýjum svæðum síðar. Mörkin munu m.a. ráðast af samningum við landeigendur þess hluta landsins sem er í einkaeigu. Svæðið sem gert er ráð fyrir að þjóðgarðurinn taki til við stofnun nær til átta sveitarfélaga og þekur um 13% af yfirborði Íslands. Nefndin telur mikilvægt að sátt ríki um þau landsvæði sem verða innan þjóðgarðsins en vonast jafnframt til þess að fleiri landsvæði bætist við með tímanum. Má í því sambandi einkum nefna Langasjó.

Heimamenn hafa komið að undirbúningi að stofnun þjóðgarðsins og hafa þeir lagt á það áherslu að hlutur þeirra í stjórn og rekstri Vatnajökulspjóðgarðs verði meiri en í þeim þjóðgördum sem þegar hafa verið stofnaðir. Nefndin telur það eina af forsendum þess að verkefnið gangi vel að sátt ríki um fyrirkomulagið á milli allra landsmanna og að heimamönnum verði tryggð þátttaka í stjórn og rekstri. Telur nefndin þó rétt að benda á að þótt hér sé farin önnur leið er ekki ætlunin að faglegt eftirlit með þjóðgarðinum verði minna en ella. Það er

afar mikilvægt að bæði fagaðilar og almenningur geti haft áhrif hvað stjórn þjóðgarðsins varðar.

Í 12. gr. frumvarpsins er kveðið á um að sett verði verndaráætlun fyrir þjóðgarðinn en hún er eitt meginstjórnartæki þjóðgarðsins og verkfæri til stefnumótunar. Í henni verður gerð grein fyrir markmiðum verndar einstakra svæða innan þjóðgarðsins. Nefndin vill vekja athygli á því að lýðræðislegt ferli á sér stað við gerð hennar en tillögu að verndaráætlun skal auglýsa opinberlega og almenningi og hagsmunaaðilum veittur sex vikna frestur til að gera athugasemdir við tillöguna.

Í nokkrum ákvæðum laganna er rætt um aðkomu hagsmunaaðila, svo sem í 6., 10., 12. og 19. gr. Er í þessum ákvæðum meðal annars kveðið á um að stjórn Vatnajökulsþjóðgarðs og þjóðgarðsverðir séu í samstarfi við hagsmunaaðila og í 12. gr. er kveðið á um að hagsmunaaðilum sé gefinn kostur á að gera athugasemdir við tillögu að verndaráætlun. Nefndin telur rétt að taka fram að þarna koma ýmsir aðilar til greina, svo sem aðilar sem eru í rekstri eða eiga eignir á svæðinu, landeigendur, umhverfisverndarsamtök og útivistarsamtök, ferðamálasamtök, bændur og orkufyrirtæki.

Nefndin vill benda á að í athugasemdum með frumvarpinu segir að jarðir innan fyrirhugaðs þjóðgarðssvæðis séu í eign Landgræðslu Íslands. Hið rétta er að þessar jarðir eru í eigu Landgræðslu ríkisins.

Nefndin telur mikilvægt að þær reglur sem munu gilda innan þjóðgarðsins verði settar í sátt við notendur hans. Ferðamenn hafa fjölbreyttar þarfar og verða reglur því jafnframt að vera þannig úr garði gerðar að ekki séu settar óþarfar takmarkanir á þá, þó að teknu tilliti til umhverfisverndarsjónarmiða. Fram kom í einni umsagna sem nefndinni bárust að akstur vélknúinna ökutækja skyldi takmarkast við ákveðin svæði til að forðast sem mest árekstra þeirra sem kjósa göngu fremur en ferðalög á vélknúnum ökutækjum um jökulinn og nágrenni hans. Nefndin tekur undir þetta en bendir á að þó verði að tryggja að vaxandi ferðaþjónustu á Vatnajökli þar sem vélknúin ökutæki eru notuð verði ekki of þröngur stakkur sniðinn. Taka má fram að undanþága frá banni við umferð vélknúinna ökutækja verður ávallt að gilda þegar um björgunaraðgerðir er að ræða enda ríkja þá almenn neyðarréttarsjónarmið.

Í 17. gr. frumvarpsins er mælt fyrir um samstarf stjórnar og svæðisráða. Kemur þar meðal annars fram að stjórn þjóðgarðsins og svæðisráð einstakra svæða vinni saman að málefnum þjóðgarðsins og þeim markmiðum sem fram koma í 2. gr. frumvarpsins. Kemur jafnframt fram í þessu ákvæði að halda skuli sameiginlegan ársfund stjórnar, Umhverfisstofnunar og svæðisráða þar sem fjallað skuli um málefni og stefnumörkun þjóðgarðsins. Nefndin telur að þarna gefist tækifæri til að heimila aðkomu fleiri aðila, svo sem náttúrustofa sem starfa á svæðinu og/eða Náttúrufræðistofnunar.

Nefndin leggur til nokkrar breytingar á frumvarpinu og verður hér gerð grein fyrir þeim helstu. Sumar hafa efnislega þýðingu en aðrar eru til nánari skýringar eða til að bæta orðalag. Leggur nefndin í fyrsta lagi til að skerpt verði á 1. gr. frumvarpsins þannig að þar verði kveðið á um að umhverfisráðherra friðlýsi Vatnajökul og áhrifasvið hans. Lagðar eru til breytingar á ákvæðum 4. og 7. gr. um skipun stjórnar og svæðisráða. Leggur nefndin til að útivistarsamtök tilnefni áheyrnarfulltrúa í stjórn þjóðgarðsins og tilnefni einn fulltrúa í svæðisráð. Leggur nefndin til að formaður svæðisráða verði kjörinn úr hópi þeirra fulltrúa sem tilnefndir hafa verið af þeim sveitarfélögum sem eru á viðkomandi rekstrarsvæði.

Þá leggur nefndin til að ráðherra geti einnig kveðið á um verkefni og starfsemi svæðisráða í reglugerð en slík heimild er í frumvarpinu hvað varðar verkefni og starfsemi stjórnar. Jafnframt eru lagðar til tvenns konar breytingar á 12. gr. Lýtur önnur þeirra að því að kveðið

verði á um það í bráðabirgðaákvæði fremur en lagatextanum sjálfum fyrir hvaða tímamark verndaráætlun skuli unnin. Síðari breytingin er sú að orðinu „veiðar“ verði bætt við upptalningu 2. mgr. Er í verndaráætlun gerð grein fyrir markmiðum verndunar, verndaraðgerðum og landnýtingu, þ.m.t. veiðum. Þótt verndaráætlun taki til veiða innan þjóðgarðsins er ekki talin ástæða til þess að breyta ákvæðum annarra laga eða reglugerða, svo sem laga um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum, hvað varðar stjórnun, umsjón og eftirlit með veiðum. Umhverfisstofnun mun því áfram fara með stjórn og eftirlit með veiðum, þ.m.t. hreindýraveiðum, á því svæði sem þjóðgarðurinn nær til. Í verndaráætlun fyrir þjóðgarðinn og einstök rekstrarsvæði hans skal m.a. taka fram hvar innan þjóðgarðsins verður heimilt að stunda veiðar, hvers konar veiðar verða heimilaðar og hvort sérstakar umgengnisreglur gildi um veiðarnar og umgengni og umferð veiðimanna. Eðlilegt er að í verndaráætlun og reglugerð þjóðgarðsins verði fjallað um samvinnu Umhverfisstofnunar og eftirlitsaðila á vegum þjóðgarðsins á svæðinu og nánari framkvæmd eftirlits með veiðum. Lagðar eru til tvær breytingar á 13. gr. Er annars vegar lagt til að við upptalningu í 2. másl. 2. mgr. bætist orðið „vatnafar“. Hins vegar er lagt til að heimild ráðherra til að heimila framkvæmdir innan þjóðgarðsins falli brott. Hins vegar verður í bráðabirgðaákvæði kveðið á um slíka heimild til handa stjórn þar til verndaráætlun hefur hlotið gildi. Nefndin leggur jafnframt til að við 14. gr. bætist að einnig verði heimilt að stofna til verkefna í því skyni að endurheimta landgæði enda hefur orðið mikil jarðvegseyðing á stórum svæðum innan væntanlegs þjóðgarðs. Nefndin leggur einnig til að í ákvæði 2. mgr. 15. gr. um akstur utan vega verði notað orðið „vetraraksturssvæði“ í stað „vetrarakstursleiða“. Nefndin leggur einnig til að útivistarsamtök geti átt kærurétt skv. 19. gr. frumvarpsins en í frumvarpinu er einungis kveðið á um umhverfisverndarsamtök. Að lokum má nefna tvenns konar breytingar á ákvæði til bráðabirgða. Er í fyrsta lagi lagt til að við það bætist að verndaráætlun skuli gerð innan tveggja ára frá stofnun þjóðgarðsins og sömuleiðis að svæðisráð skuli senda stjórn tillögu að verndaráætlun innan 18 mánaða. Ákvæði í þessa veru eru í 1. og 3. mgr. 12. gr. frumvarpsins en ekki þykir rétt að kveða á um þessi atriði í sjálfum lagatextanum þar sem þau eru tímabundin. Í öðru lagi er lagt til að stjórn geti veitt leyfi til framkvæmda innan þjóðgarðsins þar til verndaráætlun hefur tekið gildi. Nefndin áréttar að ákvæði frumvarpsins um leyfisveitingar vegna framkvæmda í þjóðgarðinum breyta engu um skyldu viðkomandi til að sækja um framkvæmda eða byggingarleyfi samkvæmt skipulags- og byggingarlögum. Slíkar leyfisveitingar sæta kærðu til umhverfisráðherra.

Einnig hefur verið til umfjöllunar í nefndinni tillaga til þingsályktunar um friðlýsingu Jökulsár á Fjöllum flutt af þingmönnum úr öllum þingflokkum, þeim Steingrími J. Sigfússyni, Halldóri Blöndal, Dagnýju Jónsdóttur, Össuri Skarphéðinssyni, Guðjóni A. Kristjánssyni og Kolbrúnu Halldórsdóttur. Tillögugreinin hljóðar svo: *Alþingi ályktar að fela ríkisstjórninni að undirbúa og leggja fyrir Alþingi frumvarp til laga um friðlýsingu Jökulsár á Fjöllum. Friðlýsingin taki til alls vatnasviðs Jökulsár á Fjöllum að Kreppu og öðrum þverám meðtöldum með náttúrlegum rennslisháttum, þar sem hvers kyns röskun og mannvirkjagerð er bönnuð. Sérstaklega verði hugað að því við undirbúning málsins hvernig friðlýsing Jökulsár á Fjöllum skuli tengjast núverandi þjóðgarði í Jökulsárgljúfrum og fyrirhuguðum Vatnajökulsþjóðgarði og stofnun frekari þjóðgarða eða verndarsvæða norðan jökla.*

Nefndin lítur svo á að með samþykkt laga um Vatnajökulsþjóðgarð hafi fyrrgreind tillaga til þingsályktunar í reynd hlotið efnislega afgreiðslu þar sem friðlýsing Jökulsár á Fjöllum er innifalin í stofnun þjóðgarðsins.

Nefndin leggur til að frumvarpið verði **samþykkt** með framangreindum breytingum sem gerð er tillaga um í sérstöku þingskjali.

Guðjón Ólafur Jónsson skrifar undir álit þetta með fyrirvara.

Alþingi, 16. mars 2007.

Guðlaugur Þór Þórðarson,
form., frsm.

Ásta R. Jóhannesdóttir.

Guðjón Ólafur Jónsson,
með fyrirvara.

Mörður Árnason.

Ásta Möller.

Rannveig Guðmundsdóttir.

Kjartan Ólafsson.

Sigurrós Þorgrímsdóttir.

Kolbrún Halldórsdóttir.