

## Nefndarálit

### um frumvarp til laga um Hálandisþjóðgarð.

Frá 2. minni hluta umhverfis- og samgöngunefndar.

Annar minni hluti getur ekki tekið undir þá tillögu meiri hlutans að málinu verði vísað til ríkisstjórnarinnar og umhverfis- og auðlindaráðherra falið að leggja fram nýtt frumvarp um efnið. Það vekur raunar undrun að fulltrúar Sjálfstæðisflokks og Framsóknarflokks bindi sig á þann hátt að verði ríkisstjórn Íslands skipuð með sama hætti og nú er á næsta kjörtímabili, þá hafi flokkarnir sammælt um að klára stofnun þjóðgarðs á hálandi Íslands, bara með aðeins öðrum formerkjum en gert var ráð fyrir í því frumvarpi sem nú liggur fyrir.

#### Inngangur.

Næsta ríkisstjórn tekur sjálfstæða ákvörðun í þessu máli og fráleitt að nefndarálit meiri hlutans með frávísunartillögu bindi næstu ríkisstjórn, nema þá að hún verði samsett eins og sú sem nú situr. 2. minni hluti bendir á til upprifjunar að í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar stendur: „Stofnaður verður þjóðgarður á miðhálandinu í samráði þverpólitískrar þingmannanefndar, umhverfis- og auðlindaráðuneytisins, sveitarfélaga, náttúruverndar- og útivistarsamtaka og annarra hagsmunaaðila.“ Þarna eru engir fyrirvarar settir hjá samstarfsflokkum VG í ríkisstjórn, þó að ýmsir framámenn stjórnarinnar hafi á seinni stigum viljað flagga fyrirvörum.

Í nefndaráliti meiri hlutans kemur fram að fulltrúar Sjálfstæðisflokks, Framsóknarflokks og Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs í nefndinni leggi til að „málinu verði vísað til ríkisstjórnarinnar og umhverfis- og auðlindaráðherra verði falið að leggja fram nýtt frumvarp um málið...“. Sé horft til texta frávísunartillögunnar, þá er ekkert sem bendir til annars en að önnur atлага verði gerð að stofnun hálandisþjóðgarðs á næsta kjörtímabili verði þessir sömu flokkar við völd. Í raun er meiri hluti nefndarinnar að skuldbinda sig til að málið verði lagt fram að nýju, verði sömu flokkar við völd eftir alþingiskosningarnar í september 2021. Að mati 2. minni hluta er það ótækt, m.a. vegna allra þeirra vankanta sem á málinu eru og 2. minni hluti rekur að einhverju leyti í þessu áliti sem og er það í hrópandi andstöðu við vilja meiri hluta þjóðarinnar.

#### Samráðs- og samstöðuleysi.

Annar minni hluti tekur undir það með meiri hluta nefndarinnar að þegar slíkt stórmál er til umfjöllunar er brýnt að það sé gert í sem víðtækastri samstöðu í samfélaginu. Sér í lagi á það við þegar meira en þriðjungur landsins er tekinn undir þjóðgarð í ósátt við flest sveitarfélög sem land eiga á hinu fyrirhugaða svæði sem þjóðgarðurinn á að ná yfir. Rétt er að minna á að fulltrúi Miðflokksins í þverpólitískum undirbúningshópi sem vann skýrslu, sem sögð er vera grundvöllur málsins, sagði sig frá þeirri vinnu á lokametrum hennar, m.a. vegna þess að honum þótti ekki tekið tillit til athugasemda hagaðila með forsvaranlegum hætti.

Fjöldi umsagna, nánar tiltekið 155 talsins, sem flestar líta málið neikvæðum augum hefði átt að vera ráðherra næg vísbending um að frumvarpið væri ekki tækt til afgreiðslu. Fjölmarginir, þar á meðal þeir sem standa að þessu nefndaráliti, hafa lýst því samráði sem umhverfis- og auðlindaráðherra viðhafði sem sýndarsamráði. Reglulega bárust af því fréttir að fundir með hagsmunaaðilum hefðu endað með þeirri efnislegu niðurstöðu að ráðherra væri bara ekki sammála þeim sjónarmiðum sem fram voru borin. Slíkt er ekki líklegt til árangurs í máli sem þessu. Þegar hagaðilar lýsa sig sem fullbólusetta fyrir fagurgala um samráð og víðtæka sátt, þá hefur eitthvað misfarist í ferlinu.

### **Vanbúið frumvarp.**

Í mörgum umsögnum er bent á að efnisatriði málsins séu óljós, ekki nægjanlega vel unnin eða beinlínis ósamrýmanleg markmiðum frumvarpsins. Þannig virðist t.d. vera óljóst hvort markmið frumvarpsins sé að ferðamönnum á svæðinu fjölgi eða fækki. Þá má ætla að ef þau fjárframlög sem ætla má að þurfi til hálandisþjóðgarðs yrðu sett til verkefna sem tengjast hálandi Íslands verði hægur leikur að ná fram markmiðum laganna og jafnvel gott betur.

Eina leiðarljós ráðherra virðist hafa verið að hálandisþjóðgarði yrði komið á, hvað sem tautaði og raulaði og að lagaramminn þar að lútandi yrði samþykktur fyrir lok kjörtímabilsins. Vankanta mætti sníða af síðar, sama hversu alvarlegir þeir væru og öllum augljósir. Í máli sem þessu ætti töf á afgreiðslu málsins ekki að valda áhyggjum, enda væri málið þannig búið að almenn sátt væri um. Það á ekki við í þessu máli.

Í máli sem þessu sem varðar mjög mikilsverða hagsmuni fjölmargra Íslendinga, orkuauðlindirnar og nýtingu þeirra til langrar framtíðar verður að segja að undirbúningi málsins sé afar áfátt. Mikill kostnaður er áætlaður af frumvarpinu eins og það liggur fyrir, sem að miklu leyti hefur ekki verið gerð grein fyrir hvernig verður mætt. Skýrsla Ríkisendurskoðunar um Vatnajökulsþjóðgarð ætti að vera ráðherra leiðarvísir um að rétt sé að fara varlega í þessum efnunum.

### **Nýting orkuauðlinda.**

Frumvarpið, eins og það liggur fyrir, setur í uppnám ýmsa hagkvæma orkunýtingarkosti, m.a. nýtingu fallvatna og háhitasvæða á hálandinu. Á sama tíma og stjórnvöld, og raunar landsmenn allir, virðast áhugasöm um orkuskipti, þá eru það skilaboð í þveröfuga átt að þrengja jafn mikið að orkuvinnslu og flutningskerfi raforku og í stefndi með frumvarpinu. Það er mikið áhyggjuefni að ríkisstjórnarflokkarnir virðist ætla að gera aðra atlögu að því að koma málinu í gegn, með svipuðum hætti og nú er, fá þeir tækifæri til þess. Ef áætlanir um orkuskipti eru meira í orði en á borði, þá hefur það grundvallaráhrif á þróun íslensks samfélags til næstu áratuga.

Hlutfall endurnýtanlegrar orku, grænnar orku hér á landi er það mesta sem þekkist á byggðu bóli og hefur verið lengi. Sé ætlunin að loka fyrir frekari græna orkuvinnslu verður þess ekki langt að bíða að landið verði rafmagnslaust í þeim skilningi að takmarkað orkuframboð haldi aftur af framleiðsluaukningu í hagkerfinu og aukinni hagsæld til framtíðar. Fjölbreytt framleiðsla, svo sem framleiðsla á áli og ýmsum öðrum vörum, skapar mun minna kolefnisspor sé varan framleidd hér á landi, samanborið við það ef framleiðslan flyst til dæmis til Kína, þar sem orkan kemur að miklu leyti frá kolabruna og olíu. Þess vegna, meðal annars, er rétt að útiloka ekki framleiðslu grænnar orku með þeim hætti sem í stefndi með frumvarpinu eins og það liggur fyrir.

### **Stjórnsýsla.**

Með frumvarpinu átti skipulag og stjórnsýsla alls svæðisins að færast frá lýðræðislega kjörnum fulltrúum sveitarfélaganna til fulltrúa annarra sveitarfélaga, félagasamtaka og embættismanna. Það sama má segja um umsjón, rekstur og ákvarðanatöku sem flyst frá réttkjörnum fulltrúum til þessara aðila. Í umsögnum fjölmargra sveitarfélaga, sem land eiga í fyrirhuguðum þjóðgarði, kom fram einörð og hörð andstaða við að skipulagsvaldið yrði fært með þessum hætti frá sveitarfélögum.

Annar minni hluti gerir athugasemdir við þá fyrirætlan í frumvarpinu að heimila aðkomu ýmissa félagasamtaka að stjórnkerfi þjóðgarðsins. Telja verður talsverðan lýðræðishalla á slíku fyrirkomulagi og hvort ekki væri nægilegt að samtökin fái áheyrnarrétt til setu á fundum? Ávallt eru skiptar skoðanir um hvaða félagasamtök ættu skilið sæti við borðið og fyrir hvaða hópa þau standa. Þar mundu án vafa fljótt koma upp árekstrar milli mismunandi hagsmuna- og áhugamannahópa um hver sé þess verðugur að hljóta þetta hnoss. Benda má á að stjórnir frjálsra félagasamtaka taka örur breytingum eftir tíðaranda hverju sinni. Þannig má spyrja sig þeirrar spurningar hvort eðlilegt geti talist að fulltrúar félagasamtaka eða áhugamannafélaga fái svo mikla sérstöðu innan opinberrar stjórnsýslu eins og fyrirhugað er í frumvarpinu. Er ekki rétt að ákvarðanir sem taka skal í stjórn þjóðgarðs eða umdæmisráða hans séu í höndum kjörinna fulltrúa, fulltrúa sem sækja vald sitt til almennings?

Sú fyrirætlan að setja allt hálendi Íslands undir flókið stofnanakerfi ríkisins í einu vettfangi án þess að hafa gert raunhæfa tilraun til að ná samstöðu með sveitarstjórnnum var afleitt upphaf á vegferð sem ríkisstjórnin hóf á kjörtímabilinu. Sveitarstjórnir sem fara með skipulagsvald á svæðinu voru lítið höfð með í ráðum og gegndu einungis því hlutverki að vera áheyrndur að ráðagerðum ríkisstjórnarinnar.

Það eru a.m.k. fimm ríkisstofnanir sem hafa það hlutverk að framfylgja því að lögum um náttúruvernd sé framfylgt auk þess að stunda rannsóknir og fræðslu. Velta má fyrir sér hvort þörf sé á enn einni ríkisstofnuninni sem hefur sama markmið og margar stofnanir sem nú þegar eru starfandi.

Annar minni hluti telur frumvarpið einkennast af stjórnlyndi og benda má á 21. gr. í því sambandi þar sem áskilið er að afla þurfi „... leyfis Hálandisþjóðgarðs vegna skipulagðra viðburða og einstakra verkefna í Hálandisþjóðgarði sem krefjast aðstöðu, mannafla og meðferðar tækja í þjóðgarðinum, svo sem vegna kvikmyndunar, viðburða, samkomuhalds og rannsókna“. Aðilar sem nýtt hafa hálendið eru sífellt að efna til viðburða sem þarna gætu fallið undir. Að láta sér detta í hug svo víðtæka skilgreiningu til leyfisveitinga lýsir því best hvaða hugarfar býr að baki framlagningu frumvarpsins.

Annar minni hluti bendir á að ekki liggur fyrir greining og samanburður á rekstri þjóðgarða annars vegar og þjóðlendna hins vegar, til að mynda hvaða vankantar eru í núverandi kerfi þjóðlendulaga, sem hugsanlega mætti sníða af til að ná fram mörgum af markmiðum frumvarpsins. Stjórnfyrirkomulag þjóðlendna er einfalt og skilvirkt. Það stjórnfyrirkomulag sem lagt er til í frumvarpinu er flókið og boðleiðir langar. Hætt er við að framkvæmdir við hin ýmsu verkefni, stór sem smá, muni dragast á langinn vegna tafa við ákvarðanatöku.

### **Heimildir ráðherra.**

Annar minni hluti gerir alvarlegar athugasemdir við þá áherslu sem er í frumvarpinu að færa ráðherra málaflokksins nánast alræðisvald. Þannig er gert ráð fyrir því í 2. gr. frumvarpsins að ráðherra geti ákveðið stækkun Hálandisþjóðgarðs og ákveðið friðlýsingu landsvæða með reglugerð.

Þá er einnig gert ráð fyrir að hann geti gert breytingar á stjórnunar- og verndaráætlun ef hann telur áætlunina fara í bága við lögin eða reglugerð, sem hann reyndar setur sjálfur, um hálandisþjóðgarð.

Loks má nefna að skv. 4. mgr. 10. gr. frumvarpsins getur ráðherra felld skipun stjórnar úr gildi að vissum skilyrðum uppfylltum. Valddreifing virðist því í skötulíki í frumvarpinu. Í þessum efnum er endanlegt vald í raun fært í hendur ráðherra og stjórnin og umdæmisráðin hafa lítið vægi. Vart er unnt að segja að slíkt alræðisvald ráðherra sé lýðræðislegt.

Að öðru leyti gerir 2. minni hluti athugasemdir við hversu reglugerðarvald ráðherra er viðtækt samkvæmt frumvarpinu, sérstaklega í ljósi þess hversu einstakar greinar frumvarpsins eru óljóst orðaðar og skýringum og skilgreiningum ábótavant.

### **Hefðbundin landnýting.**

Landsmenn hafa nýtt hálandið til beitar, veiða og nýtingar af hvers kyns tagi. Örafín voru um aldir svipuð dulúð og leyndardómum. Að vissu leyti má segja að landsmenn allir hafa þá átt þá sameiginlegu hugmynd, hver fyrir sig, að eiga hlutdeild í landsvæðinu.

Í umsögn Fljótsdalshrepps segir að Rani og öll Vesturöræfi í sveitarfélaginu Múlaþingi yrðu hluti af Hálandisþjóðgarði en á þessum afréttum hafi bændur á norðurbyggð í Fljótsdal átt upprekstrarrétt um aldir og þar eigi Fljótsdalshreppur gangnamannakofa. Hálandisþjóðgarðurinn í þessari mynd muni nálgast láglandi og byggð í Fljótsdal. Í umsögninni segir að tryggja þurfi að þeir bændur sem eiga beitarrétt í þjóðgarðinum geti sinnt smölun afrétta með þeim hætti sem nú tíðkast, þar á meðal með vélhjólum og drónum.

Í umsögn Bændasamtakanna er bent á að beitarréttindi séu óbein eignarréttindi á tilteknum svæðum sem kunna að falla innan þjóðgarðsmarka. Þessi eignarréttindi eru oftar en ekki í eigu bænda. Jafnframt gera Bændasamtökin í umsögn sinni alvarlegar athugasemdir við það að í frumvarpi til laga um Hálandisþjóðgarð séu beitarréttindi bænda skilyrt við sjálfbærni-viðmið án þess að hugtakið hafi verið skilgreint og útfært í lögum og reglugerð.

Landssamtök sauðfjárbænda telja í umsögn sinni að ekki sé með skýrum hætti tryggt aðgengi bænda vegna hefðbundinna nytja, svo sem beitarréttar, og ráðherra færðar heimildir sem takmarkað geta framkvæmdir sem eru nauðsynlegar vegna nýtingar.

Annar minni hluti telur að með frumvarpinu sé verið að gera breytingar í þá átt að hefðbundin landnýting sem landsmenn hafa átt rétt til frá öröfi alda, svo sem búfjárbætt, fjallagrastekja, fuglaveiði, hreindýraveiði og veiði í ám og vötnum, verði sett í sífellt meira mæli sett undir reglugerðarvald eins ráðherra. Að mati 2. minni hluta er betur heima setið en af stað farið í þessu tilliti.

### **Ferðafrelsi.**

Annar minni hluti tekur undir áhyggjur þeirra fjölmörgu umsagnaraðila sem telja að með stofnanavæðingu hálandisins verði með tíð og tíma gengið á ferðafrelsi almennings. Landsmenn hafa hingað til getað ferðast um landið, stoppað, dvalið og náttáð víðast hvar þar sem land er ekki í einkaeigu. Göngufólk, íþrótt- og hestamenn og nú síðast ökumenn á ýmsum farartækjum hafa hingað til getað ferðast um landið án afskipta ríkisvaldsins. Margir umsagnaraðilar hafa lýst áhyggjum af því að þeir tímar gætu senn verið liðnir og æ erfiðara að ferðast um svæði sem ekki lúta stjórn, skipulagningu og oft gjaldtöku.

Þessar áhyggjur víðast ekki úr lausu lofti gripnar, því t.d. kemur fram í umsögn Feta, landssamtaka ferðaþjónustufyrirtækja í heilsársferðaþjónustu á hálandinu, að ráðherra hafi látið loka um 80 fjallvegum og vegslóðum í Vatnajökulsþjóðgarði einum. Að sögn Feta fást engar haldbærar skýringar eða rök fyrir þessum lokunum nema „náttúruvernd“, eins og segir

í umsögn þeirra. Margir þeir aðilar sem nýtt hafa hálendið til útiveru og ferðalaga hafa reist þar skála, bæði til tómsunda og þjónustu fyrir ferðalanga. Meðal þeirra aðila er Ferðafélag Íslands sem áréttar í umsögn sinni að í frumvarpinu þurfi að taka skýrt fram að „... aðilar eins og FÍ, sem eiga og reka skála eða aðrar sambærilegar fasteignir á fyrirhuguðu þjóðgarðssvæði, haldi áfram réttindum sínum innan hins fyrirhugaða þjóðgarðssvæðis. Þetta atriði er afar mikilvægt fyrir félag eins og FÍ, sem telur hátt í 10.000 félagsmenn, sem hefur helgað starf sitt uppbyggingu á aðstöðu og þjónustu á hálendinu í yfir 90 ár“. 2. minni hluti tekur undir áhyggjur þessara aðila af framtíð starfsemi þeirra á fyrirhuguðu þjóðgarðssvæði. 2. minni hluti bendir á að vanda þarf til vel til verka þegar stjórnvöld áforma að leggja alls kyns tálmanir og hömlur á þann ævafora rétt almennings á Íslandi að ferðast frjáls um land sitt.

### **Niðurlag.**

Flestir geta verið sammála um markmiðskafla frumvarpsins eins og það liggur fyrir. En staðreyndin er sú að ef fjárveitingar hætta skyndilega að vera fyrirstaða er fátt í núverandi fyrirkomulagi mála sem hindrar að markmiðsákvæðin tíu náist. Það er meðal annars stofn-anavæðing hálendisins sem hagaðilum hugnast ekki. En mat 2. minni hluta er að málum sé í meginatriðum best fyrir komið eins og nú er, þar sem bændur, vörslumenn landsins, gegna lykilhlutverki, þar sem rekstraraðilar sem hafa byggt upp starfsemi innan þjóðgarðslínunnar, eins og hún var lögð til, geta starfað við forsvaranlegt rekstrarumhverfi.

Það kemur verulega á óvart að fulltrúar Sjálfstæðisflokks og Framsóknarflokks í nefndinni leggi til að nýtt frumvarp um hálendisþjóðgarð verði lagt fram á næsta kjörtímabili, enda er sá verkefnalisti sem lagður er fyrir ráðherra í frávísunartillögu meiri hlutans að meginhluta til þegar uppfylltur, að mati ráðherrans. Það stefnir því í sama graut í sömu skál, haldi núverandi stjórnarflokkar samstarfi sínu áfram.

Alþingi, 10. júní 2021.

Bergþór Ólason,  
form., frsm.

Karl Gauti Hjaltason.