

Reykjavík, 9. maí 2019

Alþingi
Nefndarsvið
101 Reykjavík

Efni: Umsögn um frumvarpi til laga um Þjóðgarðastofnun og þjóðgarða. Þingskjal 1238, 778. mál.

Inngangur – umsögn Samorku um frumvarpsdrögin

Frumvarpið var kynnt í Samráðsgátt stjórnvalda (mál nr. S-99/2018) en þá eingöngu með heitið frumvarp til laga um Þjóðgarðastofnun og veitti [Samorka þá umsögn um málið](#), dagsett þann 5. september 2018. Þar voru ýmsar athugasemdir gerðar við frumvarpsdrögin sem mörg eru ítrekuð í þessari umsögn.

Í dag eru þau verkefni sem frumvarpið fjallar í meginatriðum vistuð hjá Umhverfisstofnun og vandséð hver er tilgangur þess að stofna nýja stofnun með sérstakri yfirstjórn með tilheyrandi kostnaði. Spyrja má hvort slíkt felur í sér einföldun á ferlum, aukna skilvirkni og lægri rekstrarkostnað eða hið gagnstæða?

Í umsögn okkar voru gerðar athugasemdir við að frumvarpsdrögin fjölluðu ekki aðeins um mögulega nýja stofnun heldur einnig um þær leikreglur sem eiga að gilda um náttúruverndarsvæði. Bent var á að oftar en ekki eru sett stutt og hnitmiðuð lög um viðkomandi stofnun sem þá fjalla um mjög afmarkaða þætti, en sérlög um þau viðfangsefni sem stofnunin ber ábyrgð á. Nefnd voru dæmi um Þjóðminjasafn Íslands ([lög 140/2011](#)) en síðan sérlög um menningarminjar ([lög 80/20112](#)). Einnig voru nefnd sambærileg dæmi um Fiskistofu, Samgöngustofu en síðast en ekki sist Umhverfisstofnun. Hér er þá vísað til þess hvers vegna ekki er unnið með núverandi náttúruverndarlög sem eru heildarlög á viðkomandi svið, en mörg ákvæði þeirra eru tekin upp í frumvarpið um Þjóðgarðastofnun og þjóðgarða. Má í þessu sambandi einnig vísa til þess sem fram kemur hér að ofan um einfalda og skilvirka ferla. Þrátt fyrir ábendingu hér að lútandi er í núverandi frumvarpi í raun gengið en lengra í gangstæða átt.

Í fyrri umsögn Samorku var gerð athugasemd við að hér er um að ræða sérkennilega blöndu af ákvæðum um stjórnslu stofnunar, stjórnslu þjóðgarða og síðan tiltekin ákvæði um náttúruvernd sem eðli málsins samkvæmt eru ekki tæmandi þar um. Þetta setur náttúruverndarlögin í raun í mjög sérstaka stöðu og sér í lag ef taka á eitt form náttúruverndarsvæða, þjóðgarða út fyrir sviga. Virðist þarna mega lesa milli línanna að tilgangurinn helgi meðalið.

Náttúruverndarsvæði – þjóðgarðar

Í 3. gr. frumvarpsins er þjóðgarður skilgreindur og þar efnislega um samhljóða ákvæði að ræða og í 47. gr. [náttúruverndarlaga nr. 60/2013](#) og í 4. gr. er síðan fjallað um markmiðin með stofnun þjóðgarðs. Þessi

Ákvæði saman marka síðan hvað friðlýsing með stofnun þjóðgarðs felur í sér. Í greinargerð með 3. gr. er síðan vísað til þess að um skilgreiningu á þjóðgarði fari samkvæmt [flokkunarkerfi IUCN](#), Alþjóða náttúruverndarsamtakanna (e. [International Union for the Conservation of Nature](#)) og virðist þá gengið útfrá því að með samþykkt lagafrumvarpsins sé búið að innleiða þá skilgreiningu endanlega í íslenskan rétt. Hér þarf að hafa í huga að mjög misjafnt er hvað leiðir þjóðir heims fara í þessum efnum og þess einnig gætt að innan náttúruverndarsvæða geta verið fjölþættir hagsmunir sem taka þarf tillit til. Þjóðir nota engu að síður hugtakið þjóðgarður þó ekki sé gengið útfrá skilgreiningu IUCN enda er hún fyrst og fremst leiðbeinandi. Þjóðgarður getur þannig verið samsettur úr ólíkum tegundum/flokkum verndarsvæða samkvæmt flokkunarkerfi IUCN og þá eftir atvikum svæðum sem ekki falla undir neinn af þeim flokkum. Á fundi [miðhálandisnefndarinnar](#) þann 31. maí 2018 kemur til dæmis fram í [kynningu á glæru 12](#) að Skotar styðjast við IUCN flokk V fyrir sína þjóðgarða, þ.e. verndað landslag sem er einna sveigjanlegasti flokkurinn. Engu að síður nota þeir hugtakið þjóðgarðar um viðkomandi náttúruverndarsvæði og eru á engan hátt bundnir að hugtakanotkun IUCN.

Verði það niðurstaða Alþingis að gera þessa tillögu að lögum felst í því að þessi skilgreining mun binda hendur allra þeirra sem með einum eða öðrum hætti koma að stjórnarsýslu þjóðgarða þ.e. umdæmis- og svæðisráða og stjórnna viðkomandi þjóðgarða við gerð stjórnunar- og verndaráætlana og þar með hvað má og hvað má ekki innan þjóðgarðs. Með sama hætti mun hún binda hendur sveitarstjórna og allar þeirra aðila annarra sem hagsmun hafa að gæta á viðkomandi svæði.

Hér ber að hafa í huga að þjóðgarðmörkin skilgreina stjórnunarsvæði garðsins ekki ein og sér ekki heldur kunna einnig að vera undir svonefnd áhrifasvæða utan þjóðgarðsins (e. sympathetic management in surrounding areas). Þessar staðreyndir hafa að sjálfsögðu mikil áhrif á það með hvaða hætti einstök ríki hafa skilgreint mörk einstakra náttúruverndarsvæða, þjóðgarða sem annarra, og þar með í hvaða flokk eða flokka þau eru felld.

Því vekur þessi aðferðarfræði við lagasetningu að draga fram eina skilgreiningu IUCN og fella í sérlög um þjóðgarða furðu og spurning hvað býr undir í þessari aðferðarfræði. Þá er einnig mjög sérstakt að ráðherra sé falið vald til þess að stækka þjóðgarða með útgáfu á reglugerð einni saman, sér í lagi þegar ætlunin er að lögfesta framangreinda skilgreiningu IUCN á þjóðgarði.

Orkustefna og framtíða orkuöflun

Ljóst er að útfrá hagsmunum sjálfbærrar nýtingar orkuauðlinda Íslendinga hafa ofangreindir þættir mikla þýðingu og skiptir þá ekki máli hvort um er að ræða vatnsaflsvirkjun, gufuafsvirkjun, vindorkuver eða flutnings- og dreifikerfi raforku. Hér má sérstaklega hafa í huga að í [loka skýrslu um forsendur fyrir stofnun þjóðgarðs á miðhálandi Íslands](#) eru settar fram nokkrar sviðsmyndir um miðhálandisþjóðgarðs og þar m.a. gert ráð fyrir þeim möguleika að allt að 40% landsins gætu orðið þjóðgarður á miðhálandinu. Eigi slíkur þjóðgarður að byggja á IUCN flokki II er ljóst að þar verður engin atvinnustarfsemi heimiluð nema til að þjóna garðinum sjálfum og endurspeglast þetta reyndar mjög vel á fjölmörgum stöðum í því frumvarpi sem hér er til umfjöllunar.

Á sama tíma og þetta mjög svo stefnumarkandi mál er lagt fram á Alþingi er unnið að gerð orkustefnu fyrir Ísland og þar með stefnumörkun um framtíðar orkuöflun fyrir samfélag okkar, heimili og fyrirtæki. Ljóst er að inn á því svæði sem mögulega verður markað miðhálandisþjóðgarði fer þegar fram viðamikil starfsemi í orkuöflun, orkuflutningum og orkudreifingu. Þarna eru um að ræða innviði sem þarf að viðhalda, uppfæra og þróa sem verður ógerlegt ef þetta frumvarp verður að lögum. Með sama hætti yrði þróun nýrra orkuöflunarkosta með öllu útilokuð á svæðinu og þá eftir atvikum í 40 kílómetra fjarlægð út frá þjóðgarðsmörkunum, þ.e. ef þau viðmið sem hingað til hafa verið nefnd sem áhrifasvæði þjóðgarðs verða að veruleika.

Þessi niðurstaða er með öllu óásættanleg og óhugsandi að frumvarpið verði að lögum. Nauðsynlegt er að setja þetta mál í nýtt heildarsamhengi þar sem allir framtíðar hagsmunir landsmanna verða teknir til skoðunar og þá einkum möguleikar okkar til sjálfbærrar nýtingar orkuauðlinda sem og hagsmunir af bráðnauðsynlegri uppbyggingu meginflutningskerfis raforku um landið.

Samantekt

Samorka, samtök orku- og veitufyrirtækja, leggjast alfarið gegn framangreindu þingmáli og telja að áður en málið getur komið til frekari skoðunar þurfi að ljúka gerð Orkustefnu fyrir Ísland og í framhaldinu einnig að fara í heildarendurskoðun á lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun. Ljóst er að vinna við verndar- og orkunýtingaráætlunar er orðin svo flókin og umfangsmikil að engin von er til þess að hún skili niðurstöðu sem tekur tillit til allra þeirra matspátta sem lögin gera ráð fyrir að lagðir séu til grundvallar á einfaldan og skilvirkan hátt.

Að öðru leyti vísar Samorka til umsagna einstakra aðildarfélag sinna.

Virðingarfyllst,

f.h. Samorku, samtaka orku- og veitufyrirtækja

Baldur Dýrfjörð lögfræðingur