

Reykjavík, 5. september 2018

## Umhverfis- og auðlindaráðuneytið

Skrifstofa landgæða

Skuggasundi 1

101 Reykjavík

**Efni: Umsögn Samorku, samtaka orku- og veitufyrirtækja um drög að frumvarpi til laga um Þjóðgarðastofnun – Samráðsgátt mál nr. S-99/2018.**

Á vefsíðu samráðsgáttar er málið kynnt með þeim hætti að Umhverfis- og auðlindaráðuneytið óski eftir umsögn um frumvarp um nýja stofnun sem ætlað er að hafa með höndum umsýslu allar þjóðgarða á Íslandi og annarra friðlýstra svæða auk almennrar náttúruverndar. Jafnframt er tekið fram að óska sé eftir tillögum að nafni á hina nýju stofnun. Þá segir að helstu markmið með stofnuninni sé að efla náttúruverndarsvæði með einföldun stjórnkerfis, aukinni skilvirkni og samnýtingu þekkingar.

### Þjóðgarðastofnun - Umhverfisstofnun

Verkefni náttúruverndarsvæða eru í dag vistuð hjá Umhverfisstofnun og því vaknar fyrst sú spurning hvers vegna ofangreint verkefni er ekki vistað þar og þar með nýttir þeir innviðir og stjórnsýsla sem þegar er til hjá hinu opinbera. Það að Vatnajökulsþjóðgarður og Þingvallabjóðgarður séu með sérstaka stjórn og starfsemi ættu ekki að breyta því að það væri eðlilegur og sjálfsgæður valkostur. Í fámennu landi hlýtur að vera æskilegt að takmarka útbenslu stjórnsýslu og nýta fjármuni almennings, skattfé, af kostgæfni. Samþætting og samnýting miðlægra stoðþjónustu á breiðu sviði umhverfismála hlýtur þá að vera lykilatríði líkt á og við um Umhverfisstofnun.

### Lög um Þjóðgarðastofnun – Lög um þjóðgarða – Náttúruverndarlög?

Það vekur sérstaka athygli að drög að frumvarpi um þjóðgarðastofnun fjallar ekki aðeins um stofnunina sem slíka, heldur stóran hluta af þeim leikreglum sem um náttúruverndarsvæði eiga að gilda. Það leiðir til þess að skörun verður við önnur lög og þá einkum um við náttúruverndarlög. Hér er vísað til þess að við stofnsetningu stofnana á vegum ríkisins er oftast en ekki farin sú leið að lög um sjálfa stofnunina eru stutt og hnitmiðuð og takmarkast við mjög afmarkaða þætti. Hér mætti nefna dæmi um Þjóðminjasafn Íslands (lög 140/2100) þar sem fjallað er um stofnunina sjálfa en um þjóðminjar er síðan fjallað í sérstökum lögum menningarminjar (lög 80/2012) mörg fleiri dæmi mætti nefna eins og um Fiskistofu, Samgöngustofu og síðast en ekki síst Umhverfisstofnun.

Ekki er gott að átta sig á því hvers vegna valin er sú leið að vinna ekki áfram með náttúruverndarlög sem grunnlög á þessu sviði, en fjalla um stofnunina sem slíka í þröngum skilningi í sérlögum, en þó helst þannig að verkefnið væru skilgreind hjá Umhverfisstofnun og þá með nauðsynlegum viðbótum við þau lög eins og áður er vikið að.

Þessi drög að lögum um stofnun Þjóðgarðastofnunar eru í raun lög um þjóðgarða fyrst og fremst og verða sérkennileg blanda af ákvæðum um stjórnsýslu stofnunar og náttúruvernd og setja náttúruverndarlög í mjög sérstaka stöðu og jafnvel í einhverskonar uppnám. Í umfjöllun um 8. gr. frumvarpsdraganna segir að vísu að gert sé ráð fyrir að „hin almenna heimild laga um náttúruvernd“ [um stofnun þjóðgarða] falli niður en ekkert um það kemur fram í lokaákvæðum frumvarpsdraganna. Frumvarpsdrögin fjalla síðan einnig um valin atriði úr náttúruverndarlögum eins og kemur fram 2. gr. frumvarpsdraganna, þar sem ákveðið er að ástæða sé að taka heil tvö atriði undir „skilgreiningar“ samkvæmt lögum þessum.

## Stjórnsýsla og náttúruvernd

Ljóst er af frumvarpsdrögunum, og það reyndar tekið fram á nokkrum stöðum, að þau sækja um margt fyrirmynd til laganna um Vatnajökulsþjóðgarð, auk þess sem endurtekin eru ákvæði úr náttúruverndarlögum á nokkrum stöðum. Hvað stjórnsýsluhlutann varðar liggur fyrir að allt er gert til þess að þjóna sem flestum hagaðilum og þá oft á mjög sérstakan hátt sem aftur verður til þess að felst bendir til þess að stjórnsýslan verði í raun ómarkviss og óskýr.

Í umfjöllun um 18. gr. frumvarpsdraganna segir að sú grein taki mið af 5. gr. laganna um Vatnajökulsþjóðgarð að því undanskyldu að felld sé út setningin um að stjórnsýslulög gildi um ákvörðun stjórnar. Er síðan fullyrt að ekki sé í frumvarpsdrögunum gert ráð fyrir að stjórnir þjóðgarðanna taki stjórnvaldsákvæðanir. Þegar horft er til hlutverks stjórnar samkvæmt 19. gr. frumvarpsdraganna má velja fyrir sér hvort þetta sé rétt niðurstaða. Hér má nefna eftirlitshlutverkið og þar með spurningum um með hvaða hætti því á að sinna? Hvað felst í því að gera tillögu að skipan þjóðgarðsvarða? Er stjórn ætlað að auglýsa eftir þjóðgarðsverði, taka viðtöl við umsækjendur og gera að því búnu tillögu? Er stjórnnum ætlað að koma að „daglegri stjórnun“ svo vísað sé til fyrirsagnar 18. gr. frumvarpsdraganna og hvað þýðir það? Koma þær að starfsmannamálum, hafa þær boðvald yfir þjóðgarðsverði svo dæmi séu tekin? Hvernig ber að lesa saman 19. gr. og 25. gr. frumvarpsdraganna?

Ljóst er að stjórnsýslan og þar með samspil stjórnar og framkvæmdastjórnar nýrrar stofnunar eru um margt óljós. Út frá þessu sjónarhorni vakna líka spurningar um skipan stjórnar og þar með ýmskonar hagaðilum þar inni. Út frá sjónarmiðum sem meðal annars byggja á aðild okkar að alþjóðasamningum má rökstyðja einhverskonar aðkomu umhverfis-, náttúruverndar- og útivistarsamtaka að tilteknum þáttum í skipulagi og umsögnum um stjórnaráætlanir o.s.frv. Hvort rökrétt er að sú aðkoma ná til mannráðninga, fjárhagsáætlunargerðar, daglegs rekstra, eftirlits o.s.frv. er hins vegar mjög umhugsunarvert. Má spyrja hvort ekki er eðlilegra að þarna sé skilið á milli og þá eftir atvikum að frekar sé horft til þess að þessir fulltrúar almennings, samtaka og fagfélaga skipi fremur ráðgefandi stjórnir (e. Advisory Board). Þá má leiða að því rökum að eftirlitshlutverk þeirra eigi fremur heima í skilgreindum farvegi samkvæmt lögum um aðgang að upplýsingum um umhverfismál, skilgreindum kæruleiðum o.s.frv. Ber hér að hafa í huga að sýn hinna ýmsu hagaðila á einstök mál sem til umfjöllunar og ákvarðanatöku koma, geta verið mjög ólík og eftir atvikum rekist á.

## Hvað er náttúruverndarsvæði – hvað er þjóðgarður?

Í 4. gr. frumvarpdraganna er fjallað um þjóðgarða og hvað friðlýsing felur í sér. Er tekið fram að um sé að ræða stór náttúrusvæði sem eru lítt snortin og hafa að geyma sérstætt eða dæmigert lífríki, jarðminjar og/eða landslag og/eða eru mikilvæg í menningarlegu eða sögulegu tilliti. Í greinargerð með 4. gr. er vísað í skilgreiningu þjóðgarðs samkvæmt skilgreiningu Alþjóða náttúruverndarsamtakanna, IUCN og virðist þá gengið útfrá því að með samþykkt lagafrumvarpsins sé búið að innleiða þá skilgreiningu í íslenskan rétt.

Sé það niðurstaðan hlýtur sú skilgreining sem í þessu felst að binda hendur hendur umdæmis- og svæðisráða og stjórna viðkomandi þjóðgarða við gerð stjórnunar- og verndaráætlana og þar með hvað má og hvað má ekki innan þjóðgarðs. 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 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 aðferðafræði. Væri forvitnilegt í þessu samhengi að gerð væri grein fyrir hvaða leið nágrannalönd okkar hafa farið í þessum efnum í sinni lagasetningu.

Ljóst er að útfrá hagsmunum sjálfbærrar nýtingar orkuauðlinda Íslendinga hafa þessir þættir mikla þýðingu og skiptir þá ekki máli hvort um er að ræða vatnsaflsvirkjun, gufuaflsvirkjun eða vindorkuver. Hér má sérstaklega hafa í huga að samkvæmt skýrslu um sviðsmyndir miðhálandisþjóðgarðs er m.a. gert ráð fyrir þeim möguleika að allt að 40% landsins gætu orðið þjóðgarður á miðhálandinu.

## Samantekt

Þau drög að frumvarpi um „um stofnun þjóðgarðastofnunar“ eru annað og miklu meira en virðist við fyrstu sýn og óhugsandi að þau verði óbreytt að lögum. Nauðsynlegt er að taka málið upp að nýju og setja það í nýtt heildarsamhengi þar sem allir framtíðar hagsmunir landsmanna verða teknir inn og þá ekki síst möguleikar okkar til sjálfbærrar nýtingar orkuauðlinda sem og hagsmunir af bráðnauðsynlegri uppbyggingu meginflutningskerfis raforku um landið. Slíkt verður ekki gert með stofnun náttúruverndarsvæða (þjóðgarða) sem útiloka skynsamlega nýtingu auðlinda okkar og/eða endurbyggingu núverandi orkumannvirkja landsmanna. Ber hér að hafa í huga að samkvæmt frumvarpsdrögunum getur ráðherra stækkað þjóðgarða einfaldlega með útgáfu reglugerðar þar um. Þá er neitunarvald sveitarfélaga tekið út samkvæmt 3. mgr. 4. gr. frumvarpsdraganna (ákvæði um samráð), andstætt því sem er í núverandi lögum um Vatnajökulsþjóðgarð þar sem segir að leita skuli samþykkis sveitarstjórnar fyrir friðlýsingu landsvæðis í sveitarfélaginu. Ber hér allt að sama brunninum.

Virðingarfyllt,  
f.h. Samorku

Baldur Dýrfjörð lögfræðingur