

Reykjavík, 20. janúar 2020

## Umhverfis- og auðlindaráðuneytið

Skrifstofa landgæða

Skuggasundi 1

101 Reykjavík

**Efni: Umsögn Samorku, samtaka orku- og veitufyrirtækja um drög að frumvarpi til laga um Þjóðgarðastofnun og þjóðgarða – Samráðsgátt mál nr. S-318/2019.**

Samorka veitti umsögn um málið á fyrri stigum þess þ.e. þegar fram komu hugmyndir um þjóðgarðastofnun haustið 2018, sbr. samráðsgáttamál nr. S-99/2018.

Margar af þeim athugasemdum sem þá voru gerðar eiga enn við um þau frumvarpsdrög sem hér eru lögð fram til kynningar og umsagnar. Jákvætt er að lítið hefur verið til sumra þeirra athugasemda sem gerðar voru þegar frumvarpið var endurskrifað.

### Þjóðgarðastofnun - Umhverfisstofnun

Nýlega veitti Samorka umsögn um frumvarp til laga um sameiningu Íbúðalánasjóðs og Mannvirkjastofnunar. Ekki þarf að fjölyrða um hver voru meginrökin fyrir sameiningu stofnanna. Því er athyglisvert að nú á að stofna nýja ríkisstofnun um verkefni náttúruverndarsvæða sem í dag eru vistuð hjá Umhverfisstofnun. Því vaknar sú spurning hvers vegna ofangreint verkefni er ekki vistað þar og þar með nýttir þeir innviðir og stjórnýsla sem þegar er til hjá hinu opinbera. Það að Vatnajökulsþjóðgarður og Þingvallaþjóðgarður séu með sérstaka stjórn og starfsemi ættu ekki að breyta því að það væri eðlilegur og sjálfsagður valkostur. Í fámennu landi hlýtur að vera æskilegt að takmarka útpenslu stjórnýslu og nýta fjármuni almennings, skattfé, af kostgæfni. Samþætting og samnýting miðlægra stoðþjónustu á breiðu sviði umhverfismála hlýtur þá að vera lykilatriði líkt á og við um Umhverfisstofnun. Ekki er að sjá að þessi valkostur hafi komið til skoðunar við undirbúning málsins og þar með þau samlegðaráhrif sem í honum felast.

### Lög um Þjóðgarðastofnun og þjóðgarða – Náttúruverndarlög?

Eins og vikið var í fyrri umsögn Samorku þá vekur sérstaka athygli að ákveðið er að fella saman í einn lagabálk stofnun þjóðgarðastofnunar og ákvæðum um þjóðgarða sérstaklega. Þetta er gert þrátt fyrir gildandi náttúruverndarlög þar sem jafnframt er fjallað um þjóðgarða og önnur náttúruverndarsvæði eiga að gilda. Það leiðir til sérkennilegrar skörunar eins og vel sést í 42. gr. frumvarpsdraganna þar sem gera á fjölmargar breytingar við náttúruverndarlögin til samræmingar frumvarpsdrögunum.

Hér er m.a. vísað til þess að við stofnsetningu stofnana á vegum ríkisins er oftast en ekki farið sýnilega 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 sérstöku lögum, 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 frumvarpi til laga um þjóðgarðastofnun og þjóðgarða verða því sérkennileg blanda af ákvæðum um stjórnsýslu stofnunar og náttúruvernd og setja náttúruverndarlög í mjög sérstaka stöðu. Sést það best í því að farið er í áður nefnda samræmingu við náttúruverndarlögin í fjölmörgum atriðum enda fjalla frumvarpsdrögin eðli málsins samkvæmt aðeins um valin atriði úr náttúruverndarlögum.

## Stjórnsýsla og náttúruvernd

Ljóst er af frumvarpsdrögum, 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. Þrátt fyrir að fjöldi hagaðila sé mikill þykir ekki ástæða til þess að hagaðilar orkunýtingar og -flutnings þurfi að eiga aðkomu að verkefnum umdæmisráðanna. Fulltrúar ýmissa annarra hagaðila, atvinnugreina sem eru með nýtingu innan þjóðgarða eiga þó setu í umdæmisráðunum eins og talið er upp í 12. gr. frumvarpsdraganna.

Gert er ráð fyrir að umdæmisráð taki við hlutverkum svæðisráða samkvæmt núgildandi lögum um Vatnajökulsþjóðgarð. Ljóst er að umdæmisráðin eru fyrst og fremst ráðgefandi, sbr. 14. gr. og 24. gr. frumvarpsdraganna svo dæmi séu tekin. Engin skuldbinding er um hvort eða hvernig ráðgjöf þeirra verði hlýtt eða tillögur þeirra lagðar til grundvallar í þeim málum sem þau taka til umfjöllunar. Bein aðkoma að ákvarðanatöku um málefni viðkomandi þjóðgarðs er því ekki fyrir hendi.

## Hvað er náttúruverndarsvæði – hvað er þjóðgarður?

Í 2. gr. frumvarpsdraganna 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 2. gr. er vísað í skilgreiningu þjóðgarðs samkvæmt skilgreiningu Alþjóða náttúruverndarsamtakanna, IUCN og virðist þá gengið útfrá því að með samþykkt lagafrumvarpsins sé enn á ný búið að innleiða þá skilgreiningu í íslenskan rétt, sbr. 47. gr. náttúruverndarlaga.

Sé þetta niðurstaðan hlýtur sú skilgreining sem í þessu felst að binda hendur hendur umdæmisráða og stjórnna viðkomandi þjóðgarða við gerð stjórnunar- og verndaráætlana og þar með hvað má og hvað má ekki innan þjóðgarðs. Þetta þýðir væntanlega að lítil eða engin uppbygging þjónustu verður innan þjóðgarðanna sjálfra. 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 sjálfsgöðu 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 samkvæmt viðmiðunarkerfi IUCN.

Því vekur þessi aðferðarfræði við lagasetningu að draga fram eina skilgreiningu IUCN og fella í sérlæg um þjóðgarða furðu og spurning hvað býr undir í þessari aðferðafræði.

Hér er mikilvægt að minna á að þjóðir heims fara ólíkar leiðir að ákvörðun um þjóðgarða, stærð þeirra og verndar- og nýtingarflokka innan þeirra. Fjölmörg dæmi er um marga þjóðgarða á litlu svæði, þjóðgarða í mismunandi verndarflokkum og þjóðgarða með marga verndarflokka hver og einn. Síðast en ekki síst eru fjölmörg dæmi um að skilgreind eru sérstök svæði svæði sem ekki grundvallast flokkunarkerfi ICUN heldur taka mið ólíkum þörfum viðkomandi ríkis, m.a. fyrir orkunýtingu.

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 drögum að frumvarpi um þjóðgarð á miðhálandinu má gera ráð fyrir þeim möguleika að allt að 40% landsins falli undir mörk hans.

## Samantekt

Þau drög að frumvarpi um þjóðgarðastofnun og þjóðgarða varða eins og lögin um þjóðgarð á miðhálandinu mikla og fjölbreytta hagsmuni um land allt. Með engu móti er hægt að fallast á að festa einn flokk í kerfi IUCN sem ófrávíkjanlegan þegar kemur að stofnun þjóðgarðs. Horfa þarf til allra flokkana og meta hvort og hvernig eigi að nota þá eða taka mið af þeim og þá eftir atvikum einnig meta hvort nauðsynlegt er að setja sérstaka flokka sem þjónar hagsmunum samfélagsins.

Í **skýrslu ALTA** sem unnin var fyrir þverpólítíska nefnd um þjóðgarð á miðhálandinu segir svo á **bls. 8**. „Þar sem IUCN-kerfið er alþjóðlegt er það óhjákvæmilega **fremur almennt og leggja samtökin áherslu á að hvert ríki skilgreini sín verndarsvæði miðað við aðstæður í hverju landi**. Leiðbeiningum IUCN er ætlað að **vera til aðstoðar** í þeim efnum.“

Hér á landi er greinilegt að ekki er ætlunin að taka mið að þessum grundvallaratriðum fyrir utan þá staðreynd að ekkert ríki í heiminum lítur svo á að það sé á einhvern hátt bundið af því að nota umrædda IUCN flokka.

Nauðsynlegt er því 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 einnig að áretta að samkvæmt frumvarpsdrögum getur ráðherra stækkað þjóðgarða einfaldlega með útgáfu reglugerðar þar um.



*Samorka eru samtök orku- og veitufyrirtækja á Íslandi.  
Innan samtakanna starfa fráveitur, hitaveitur, vatnsveitur, raforku-  
framleiðendur, raforkusalar og flutnings- og dreifingaraðilar raforku*

Mínumst þess að skylda núlifandi kynslóðar lítur ekki síður að því að tryggja komandi kynslóðum aðgang að sjálfbærri orkuframleiðslu rétt eins og aðgangs að náttúru landsins.

Um leið og SAMORKA þakkar þetta tækifæri til þess að koma að umsögn um málið, viljum við áréttta að fá að gera það áfram í ferli málsins innan stjórnslunar og fyrir Alþingi.

Að öðru leyti vísar SAMORKA til umsagna einstakra aðildarfyrirtækja.

*Virðingarfyllt,  
f.h. Samorku*

*Baldur Dýrfjörð lögfræðingur*