

Umhverfis- og auðlindaráðuneytið
Skuggasund 1
101 Reykjavík

Reykjavík, 20. janúar 2019

Efni: Drög að frumvarpi til laga um Hálandisþjóðgarð (Mál nr. 317/2019)

Viðskiptaráð hefur tekið til umsagnar fyrirætlanir um stofnun Hálandisþjóðgarðs. Ráðið tekur heilshugar undir að verðmæti felist í ósnortinni náttúru sem hlúa skuli að með sjálfbærni að leiðarljósi. Uppbygging þjóðgarða er því jákvætt skref en hún verður að vera unnin í nánu samstarfi við það samfélag sem þar fellur undir. Hálandi Íslendinga er mikilvægt fyrir okkur, bæði hvað varðar aðgengi að lítt snortinni náttúru sem og atvinnulíf. Þannig verður að horfa til fjölbreyttra þátta. Hér er farið of geyst af stað og ekki virðist hafa verið horft nægilega til þessara þátta auk þess sem sumt í frumvarpinu og í forsendum þess þarfnast nánari skoðunar. Viðskiptaráð vill því koma eftirfarandi á framfæri:

- Of mikið vald er sett á hendur ráðherra og réttara væri að Alþingi fengi aðkomu að ákvörðun um stærð þjóðgarðsins til að tryggja sem mesta sátt
- Þrátt fyrir að 2/3 orkuframléiðslu landsins fari fram innan fyrirhugaðs þjóðgarðs og kveðið sé sérstaklega á um atvinnustefnu skortir mjög á aðkomu atvinnulífsins að málefnum þjóðgarðsins
- Líklegt er að orkupörf aukist á næstu árum og óljóst er hvaðan sú orka mun koma, Hálandisþjóðgarður setur því verulegar skorður að raforkupörfinni sé mætt
- Ósamræmi er í því hvort að lög um verndar- og orkunýtingaráætlun eða Hálandisþjóðgarð muni ráða landnýtingu og þá skýtur skökku við að aðeins megi horfa til virkjanakosta í 3. áfanga rammaáætlunar þegar vinna við þann 4. er hafin
- Fullyrðingar og ályktanir ráðherra, sem og í greinargerð, um efnahagsleg áhrif friðlýsinga standa á brauðfótum og eru málinu ekki til framdráttar

Of mikið vald hjá ráðherra

Í 2.gr frumvarpsdraganna er ráðherra veitt heimild til þess að friðlýsa og ráða stærð þjóðgarðsins. Um er að ræða mikið vald á hendi eins manns fyrir hönd ríkisvaldsins um ráðstöfun stórs hluta Íslands en áætlað er að þjóðgarðurinn muni ná yfir um þriðjung landsins. Viðskiptaráð telur varhugavert að slíku valdi sé veitt ráðherra með reglugerðarheimild.

Viðskiptaráð óttast í þessu samhengi að með 2.gr. sé löggjafinn að framselja of mikið vald til ráðherra sem getur leitt til þess að pólitískir vindar ráði umfangi og stefnu þjóðgarðsins frá ári til árs í stað þess að það sé ákveðið til lengri tíma með sem breiðastri sátt. Ætla má að til þess að markmið þjóðgarðsins náist þurfi að vera sem breiðust sátt um fyrirkomulag hans til framtíðar. Því væri réttara að Alþingi hefði meira um málið að segja og að stærð þjóðgarðs og friðlýsingar kæmu inn á borð Alþingis. Í öllu falli ætti því að takmarka umrædda reglugerðarheimild á þann hátt að stækkun þjóðgarðsins væri háð samþykki Alþingis og kæmi fyrir stjórn þjóðgarðsins.

Rétt er að nefna að skv. 2. gr. frumvarpsdraga um lög um þjóðgarðstofnun og þjóðgarða segir að leita eigi skuli samþykkis sveitarstjórna áður en landsvæði er friðlýst sem þjóðgarður. Engu að síður

hafa sveitarfélög talsvert gagnrýnt að verið sé að taka frá þeim skipulagsvald. Með aðkomu Alþingis mætti mögulega koma til móts við þá gagnrýni og um leið auka sátt um Hálendisþjóðgarð.

Atvinnulífið ekki við borðið

Í 3. gr. um markmið Hálendisþjóðgarðs segir m.a. „Leitast við að efla samfélag og styrkja byggð og atvinnustarfsemi í nágrenni þjóðgarðsins og á landinu öllu, meðal annars með því að hvetja til sjálfbærrar nýtingar gæða svæðisins.“ Markmiðið er gott en ekki er fullljóst hvað í því felst. Í það minnsta virðist vægi atvinnulífsins í heild lítið sem ekkert í málefnum þjóðgarðsins. Það endurspeglast í 5.gr. um stjórn Hálendisþjóðgarðs. Þar eru fulltrúar frá ýmsum hagsmunadílum og ferðapjónustunni. Viðskiptaráð saknar þó aðkomu atvinnulífsins almennt og telur í ljósi markmiðsins, að hún sé nauðsynleg. Atvinnulífið í heild, vegna mikilvægis öruggar og hagkvæmrar raforku, hefur hagsmuni af því sem fram fer innan þjóðgarðsins fyrir þá einföldu ástæðu að um 2/3 raforkuframleiðslu fer þar fram. Þar að auki skýtur skökku við og er ekki vænlegt til árangurs að stjórn þjóðgarðsins eigi að hafa yfirumsjón með gerð atvinnustefnu fyrir garðinn, án þess að sjálf atvinnulífið hafi þar beina aðkomu.

Hvaðan kemur orkan í framtíðinni?

Þó það sé gott og verðugt markmið að leitast eftir því að vernda ósnortna náttúru er veruleikinn sá að einnig þarf að nýta náttúruauðindir með skynsamlegum og sjálfbærum hætti. Það er forsenda þess að ná fram orkuskiptum og draga verulega úr notkun jarðefnaeldsneytis. Ísland er í lykilstöðu til að vera í fararbroddi á þessu sviði og eiga mikilvægt framlag til loftslagsmála vegna grænnar orku. Raforkukerfið er einnig forsenda hagsældar og efnahagslegra framfara. Beint framlag rafmagns- og hitaveitu til landsframleiðslu var t.a.m. 3,6% árið 2018 eða sem nemur 101 milljarði króna. Er þá ótalið virði útflutnings sem byggir á raforkuframleiðslu auk annarrar atvinnustarfsemi sem krefst mikillar orku. Í raun á þannig allt atvinnulífið og þannig íslenskt samfélag mikið undir í að raforka sé hagkvæm, örugg og fyrirsjáanleg.

Þörfin á frekari þróun raforkukerfisins er án vafa til staðar, bæði hvað varðar orkuframleiðslu og uppbyggingu flutningskerfis raforku. Nýlega hefur sú þörf birst okkur skýrt. Annars vegar í raforkuspá Orkustofnunar, þar sem aukning er á orkuþörf skv. öllum sviðsmyndum til ársins 2050.¹ Í sviðsmynd sem kallast „Græn framtíð“ og þar sem orkuskipti ganga hratt fyrir sig verður orkuþörfin til að mynda um þriðjungji meiri en nú er. Hins vegar metur Landsnet líkurnar á aflskorti yfir viðmiðunarmörkum eftir einungis tvö ár, sem sýnir hve þessi þörf er nálægt okkur í tíma.²

Verður Hálendisþjóðgarður of hamlandi fyrir raforkuframleiðslu framtíðarinnar?

Með framangreint í huga virðist sem Hálendisþjóðgarður gæti gengið miklu lengra en góðu hófi gegnir í því að takmarka orkunýtingu og orkuröryggi til framtíðar. Hálendið er nú þegar mikilvægasta orkuuppspretta landsmanna og innan marka fyrirhugaðs Hálendisþjóðgarðs er fjöldi virkjana sem samtals sjá landsmönnum fyrir meira en 2/3 af raforkuframleiðslunni. Þeirri starfsemi eru settar mjög strangar skorður með frumvarpsdrögum þar sem nýjar háspennulínur í lofti eru ekki leyfðar skv. 11. gr. þrátt fyrir mikla þörf á því að bæta flutningskerfi raforku, sem flestir eru sammála um að sé til staðar.

Þá er skv. 11. gr. einungis hugsanlegt að nýta þá virkjunarkosti sem skilgreindir eru í nýtingarflokki 3. áfanga rammaáætlunar og þá sem eru í biðflokki en þó aðeins ef tekið er sérstakt tillit til að um sé

¹ Raforkuspá 2019-2050: <https://orkustofnun.is/gogn/Skyrslur/OS-2019/OS-2019-13.pdf>

² Skýrsla Landsnets um afl- og orkujöfnuð fyrir árið 2019-2023: <https://www.landsnet.is/library/Skrar/utgefna-skyrslur/Orku--og-afljofnudur/Afl%20%20og%20orkuj%3%B6fnu%3%B0ur%202019-2023.pdf>

að ræða virkjanakost innan Þjóðgarðs. Í nýtingarflokki skv. tillögum verkefnastjórnar eru einungis Blöndulundur og Skrokkölduvirkjun innan fyrirhugaðs þjóðgarðs og í biðflokki má finna fleiri kosti líkt og Búrfellslund. Þá virðist algjörlega lokað á aðra virkjanakosti en þá sem teknir voru fyrir í 3. áfanga rammaáætlunar, t.d. í öðrum vindorkukostum, en nýting vindorku er ekki nærri því eins óafturkræf og nýting vatnsorku.

Nátturuvernd og auðlindanýting geta farið saman

Þar sem nú þegar er fjöldi virkjana innan fyrirhugaðs þjóðgarðs er að mati Viðskiptaráðs gengið of langt í frekari takmörkunum þar á til framtíðar. Að mati Viðskiptaráðs geta friðun og nýting farið vel saman. Lykilatriðið er að horft sé til aðstæðna hverju sinni og að neikvæð umhverfisáhrif séu lágmörkuð. Í því samhengi má nefna að þó að stórbrotin náttúra sé líklega það sem einkennir helst Ísland í augum umheimsins nefna um 11% aðspurðra einstaklinga í 6 löndum grænt/hreint/umhverfisvænt (e. green/clean/eco friendly) sem eitt af því sem kemur upp í hugann þegar spurt er um hvað einkennir Ísland.³ Annað sem bendir til þess að hvort tveggja geti farið saman er að á svæðinu við Búrfellslund, þar sem til skoðunar er að setja upp vindmyllugarð í nágrenni Búrfells- og Sultartangavirkjunar, telja 84% ferðamanna ósnortin víðerni vera hluta af aðdráttarafli svæðisins og 72% komu þangað gagngert í þeim tilgangi.⁴

Hvernig verður auðlindanýting ákvörðuð í framtíðinni?

Vandinn við það sem hefur verið rakið að ofan er það ósamræmi sem felst í því hvernig pólitískar ákvarðanir eru teknar um vernd og nýtingu landsins og hver stefnan er til framtíðar. Frumvarpsdrögin setja landnýtingu og þá einkum virkjunum, á um þriðjung landsins þröngar skorður. Á sama tíma eru í gildi lög um verndar- og orkunýtingaráætlun frá 2011, sem rammaáætlun byggir á, þar sem segir í 1. gr.: „Markmið laga þessara er að tryggja að nýting landsvæða þar sem er að finna virkjunarkosti byggist á langtímasjónarmiðum og heildstæðu hagsmunamati þar sem tekið er tillit til verndargildis náttúru og menningarsögulegra minja, hagkvæmni og arðsemi ólíkra nýtingarkosta og annarra gilda sem varða þjóðarhag, svo og hagsmuna þeirra sem nýta þessi sömu gæði, með sjálfbæra þróun að leiðarljósi.“

Nokkuð misvísandi er því hvort lög um Hálandisþjóðgarð eða verndar- og orkunýtingaráætlun áætlun eigi að marka stefnu í friðun og nýtingu náttúrunnar. Að mati Viðskiptaráðs fer betur á að það sé gert á vettvangi Alþingis með heildstæðum hætti eins og ætlunin er með rammaáætlun og lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun. Í það minnsta er það lýðræðislegra heldur en að setja það vald á hendur ráðherra sbr. fyrri athugasemd við 2. gr. frumvarpsdraganna sem setur honum einum vald um stærð þjóðgarðsins og um leið mögulega takmörkun virkjunarkosta, að fengnu samþykki sveitarfélaga. Það skýtur líka mjög skökku við að kveðið sé á um að einungis megi horfa til 3. áfanga rammaáætlunar um orkunýtingu innan þjóðgarðsins á sama tíma og vinna er hafin við 4. áfanga rammaáætlunar.

Örökstuddar fullyrðingar um efnahagslegt virði friðlýstra svæða.

Svo virðist sem margföldun þeirra fjármuna sem lagt er til friðlýstra svæða og þar af leiðandi mikið efnahagslegt virði sé notað sem ein meginröksemdin fyrir stofnun þjóðgarðsins. Í grein umhverfisráðherra í Fréttablaðinu 20. desember sl. segir m.a. að „... fyrir hverja krónu sem ríkið leggur

³ Sjá ímyndarkönnun Maskínu og Íslandsstofu: <https://public.tableau.com/profile/maskina#!/vizhome/Image-public/Image-Detailed>

⁴ Anna Dóra Sæþórsdóttir o.fl. (2015): <https://www.landsvirkjun.is/Media/lv-2015-054-ahrif-vindmylla-i-burfellslundi-a-ferdamennlowres.pdf>

til friðlýstra svæða skila sér 23 krónur til baka.”⁵ Í 2. kafla greinargerðar frumvarpsins segir ennfremur; „Þá hafa efnahagsleg áhrif friðlýstra svæða verið rannsökuð sérstaklega. Í desember 2018 kom út skýrsla Hagfræðistofnunar Háskóla Íslands, sem sýndi ótvírætt jákvæð efnahagsleg áhrif friðlýstra svæða á framleiðslu og atvinnu bæði fyrir þjóðarbúið og í næsta umhverfi svæðanna.“

Af þessu má ráða að niðurstaða Hagfræðistofnunar sýni skýrt orsakasamhengi á milli friðlýsinga og atvinnu annars vegar og efnahagslegs virðis hins vegar, eins og t.d. landsframleiðslu. Eða að ríkið geti stóraukið tekjur sínar og landsmanna allra með því að verja meiri fjármunum til friðlýstra svæða. Ekki þarf þó langan lestur af skýrslu Hagfræðistofnunar til að sjá að það er ekki það sem þar stendur og því hér er á ferðinni rangfærslur, afvegaleiðing eða óheppilegur misskilningur ráðherra og ráðuneytis.⁶

Í skýrslunni eru í fyrsta kafla raktir margir fyrirvarar við þá greiningu sem þar liggur til grundvallar og afar skýrt að hún sýnir sennilega hvorki raunverulegt efnahagslegt virði né orsakasamhengi. Þaðan að síður að áhrifin séu „ótvírætt jákvæð“. Í skýrslunni kemur meðal annars fram (með feitletrunum Viðskiptaráðs):

- „Skýrslan, sem hér fer á eftir, **bregður ljósi á áhrif friðlýstra svæða á atvinnulíf** í nánasta umhverfi þeirra. Þetta er **ekki greining á kostnaði og ábata**, en athugunum af þessum tveim gerðum er oft ruglað saman. Tekjur af ferðamönnum eru ekki hreinn ábati fyrir landsmenn. Á móti tekjunum kemur til dæmis vinna.“
- „Þar við bætist að talning starfa er **frumstæð greiningaraðferð**.“
- „Athugunin lýsir umfangi starfseminnar, en **fræðimenn vara við því að slík greining sé notuð til þess að meta orsakasamhengi**.“
- „Greiningin fer sennilega nærri um áhrif friðaðra svæða á atvinnu í nánasta umhverfi, sérstaklega þar sem byggð stendur höllum fæti, en hún **segir miklu minna um áhrif svæðanna á efnahagssumsvif á landinu öllu**.“ (Í greinargerð segir þó, líkt og áður var bent „jákvæð efnahagsleg áhrif ... fyrir þjóðarbúið.“)
- „Eins og áður var nefnt er **hæpið að það sem hér er kallað efnahagsleg áhrif sé hrein viðbót** við hagkerfið.“

Þessi efnahagslegu áhrif sem vísað er til í frumvarpinu og fjallað er um í skýrslu Hagfræðistofnunar er meðal annars sú niðurstaða að þar sem ríkið ver einni krónu til friðlýstra svæða verði til 23 krónur af tekjum hjá einstaklingum og fyrirtækjum. Þetta er það sem ráðherra kallar að fyrir hverja krónu skili sér 23 til baka. Engu að síður sagði forstöðumaður Hagfræðistofnunar, aðspurður um hvort þetta þýði að þjóðgarðarnir okkar séu gullnáma: „Ég held það endurspegli fyrst og fremst það að það hafi verið settir tiltölulega litlir peningar í þessa staði ennþá, við erum ekki endilega að mæla orsakasamhengi milli útgjalda og tekna.“⁷

Til að skýra enn frekar má hugsa sér að nota þessa niðurstöðu skýrslunnar eins og þær birtast í túlkun ráðherra og greinargerðarinnar. Væri það gert ætti ríkið að setja hverja einustu krónu á fjárlögum nú í uppbyggingu friðlýstra svæða því með því væri hægt að áttfalda tekjur ríkisins og margfalda landsframleiðslu og þar með kaupmátt landsmanna. Slíkt væri óskandi en gengur bersýnilega ekki upp.

Ef rýnt er í aðferðafræðina blasir enn betur við hversu takmarkað gildi hennar er til að meta efnahagslegt virði nema til að bera saman efnahagslegt virði og umfang atvinnustarfsemi eftir

⁵ Sjá grein ráðherra: <https://www.frettabladid.is/skodun/taekifaerin-halendinu/>

⁶ Sjá skýrslu Hagfræðistofnunar: http://hhi.hi.is/sites/hhi.hi.is/files/sjz/ahrif_fridlystra_svaeda_5_1.pdf


⁷ Umfjöllun RÚV: <https://www.ruv.is/frett/atta-kronur-i-rikiskassann-fyrir-hverja-eina>

svæðum. Í fyrsta lagi byggir neysla ferðamanna á friðlýstum svæðum á 50 km rásíus í kringum svæðið. Í tilfelli þingvalla getur því neysla í Reykjavík og á öðrum svæðum í kring, t.d. á Selfossi, fallið undir það. Í öðru lagi er því ekki með nokkru móti svarað hver atvinnan, neyslan o.s.frv. væri ef ekki hefði komið til friðlýsingar. Hvorki er að sjá skýran samanburð við ófriðuð svæði eða að hve miklu efnahagslega virðið helgast af sjálfri friðlýsingunni og eyðslu ríkisins samanborið við aðra þætti eins og markaðssetningu eða uppbyggingu einkaaðila í ferðaþjónustu, orkugeiranum og annarri starfsemi. Þannig virðast ráðherra og greinargerðin ganga út frá því að útgjöld ríkisins og sjálfar friðlýsingarnar séu einu ástæður þess að á svæðunum sé mikilvæg og verðmæt starfsemi. Slíkt er fráleit nálgun. Í þriðja lagi virðist í þessu samhengi ekki heldur horft til þess hvort og að hve miklu leyti orsakasamhengið sé öfugt og að hve miklu leyti svæði eru friðlýst vegna þess að svæðin hafi efnahagslegt virði. Í fjórða lagi er ekki að sjá hver þróun virðis svæðanna er yfir tíma sem væri nauðsynlegt til að hægt væri að segja til um hvort tilkoma friðlýsingar og fjárfesting ríkisins hafi haft þau áhrif sem greinargerð frumvarpsins og ráðherra fullyrða um.

Það skal áréttað að hér er ekki efast um að það geti verið efnahagslegt virði fólgið í ósnortinni nátturu, að friðlýsingar geti aukið það virði í einhverjum tilfellum eða að það geti verið samfélagslegur ábati af fjárfestingum í innviðum á slíkum stöðum. Umfang þess virðis er þó, að vissu leyti eðli málsins samkvæmt, mjög óljóst og ágæt skýrsla Hagfræðistofnunar einfaldlega svarar því ekki nægilega vel hvert það er, eins og kemur þar mjög skýrt fram. Bót væri á að gera mun dýpri greiningu á hinu efnahagslega virði og í framhaldinu taka enn upplýstari ákvarðanir um hvernig verðmætu landi og náttúrauðlindum er ráðstafað. Umfjöllun ráðherra og í greinargerðinni er aftur á móti ekki vænleg til þess.

Viðskiptaráð leggur til að horft verði til ofangreindra athugasemda áður en frumvarpið verður lagt fyrir Alþingi og áskilur sér rétt til að koma frekari athugasemdum á framfæri á síðari stigum.

Virðingarfyllst,



Konráð S. Guðjónsson
Hagfræðingur Viðskiptaráðs Íslands