Umhverfis- og auðlindaráðuneytið

Skuggasundi 1

101 Reykjavík

Akureyri, 13. desember 2019

UST201911-163/H.V.

09.00

**Efni: Umsögn um áform um frumvarp til laga um Hálendisþjóðgarð, mál nr. S-290/2019**

Vísað er til gagna í Samráðsgátt stjórnvalda þar sem kynnt eru áform um frumvarp til laga um stofnun Hálendisþjóðgarðs, en umhverfis- og auðlindaráðherra áformar að leggja fram frumvarp til laga um þjóðgarð á miðhálendi Íslands. Þverpólitísk nefnd um undirbúning að stofnun þjóðgarðsins hefur unnið að áherslum sem frumvarpið mun byggja á. Áformin voru birt þann 20. nóvember 2019.

Við gerð umsagnarinnar var höfð hliðsjón af nýrri skýrslu umhverfis- og auðlindaráðuneytisins um Hálendisþjóðgarð með tillögum og áherslum þverpólitískrar nefndar.

Umhverfisstofnun fagnar því að stefnt sé að verndun á hálendi Íslands sem er einstakt frá nátttúrunnar hendi eins og fram kemur í skýrslu nefndarinnar og hefur sérstöðu í Evrópu. Þar er m.a. að finna afar merkar náttúruminjar og þá auðlind sem felst í óbyggðum víðernum landsins.

Athugasemdir Umhverfisstofnunar eru eftirfarandi:

*Svæðaskipting og stýring svæða*

Umhverfisstofnun bendir á að innan þess svæðis sem lagt er til að friðlýst verði sem Hálendisþjóðgarður eru bæði svæði með mjög hátt verndargildi og svæði með mun minna verndargildi.

Í þeim gögnum sem lögð eru fram hefur ekki verið sett fram skýr svæðaskipting, heldur áherslur um skiptingu stærri landsvæða í verndarflokka. Umhverfisstofnun tekur undir þær hugmyndir að skipta eigi svæðinu í mismunandi verndarflokka og telur mikilvægt, þegar frumvarp um Hálendisþjóðgarð verður lagt fram, að hugmyndir um svæðaskiptingu innan hans liggi fyrir. Í skýrslu nefndar um stofnun þjóðgarðs á miðhálendi Íslands sem afhent var umhverfis- og auðlindaráðherra 3. desember 2019, er í tengslum við svæðaskiptingu fjallað um verndarflokka Alþjóða náttúruverndar-samtakanna (IUCN). Verndarflokkar náttúruverndarlaga nr. 60/2013 byggja að mestu leyti á skilgreiningum IUCN. Umhverfisstofnun telur í ljósi þess að fyrirhuguð stofnun Hálendisþjóðgarðs byggir á íslenskri löggjöf, að betur fari á því að fjallað sé um svæðaskiptingu út frá þeim flokkum sem settir eru fram í íslenskri löggjöf.

Í framangreindri skýrslu er lagt til varðandi áherslur á væntanlegu frumvarpi um hálendisþjóðgarð að:. hægt verði að viðhalda og þróa núverandi orkuvinnslusvæði og flutningsvirki raforku innan þjóðgarðs. Í því sambandi bendir Umhverfisstofnun á 3. mgr. 47. gr. laga um náttúruvernd þar sem segir:

„Í þjóðgörðum eru allar athafnir og framkvæmdir sem hafa varanleg áhrif á náttúru svæðisins bannaðar nema þær séu nauðsynlegar til að markmið friðlýsingarinnar náist.“

Í fyrrgreindri skýrslu nefndar um stofnun þjóðgarðs á miðhálendi Íslands sem afhent var umhverfis- og auðlindaráðherra 3. desember 2019 er einnig fjallað um að verndarflokkar þeirra svæða sem þegar eru friðlýst haldi sér. Stofnunin bendir því á að í kjölfar gildistöku laga um náttúruvernd nr. 60/2013 breyttust skilgreiningar á sumum flokkum friðlýstra svæða og því nauðsynlegt að yfirfara þá verndarflokka sem svæði falla í. Sem dæmi má nefna að Friðland að Fjallabaki er skilgreint sem friðland en sá flokkur á, eftir gildistöku laga nr. 60/2013, ekki lengur við um þær náttúruminjar sem þar er að finna og að aðrir flokkar eiga betur við. Umhverfisstofnun vísar hvað þetta varðar í skýrslu starfshóps um Friðland að fjallabaki frá maí 2016 þar sem fram kemur að verði ráðist í stækkun svæðisins og eða breytingu á skilmálum mætti vel hugsa sér að skilgreina svæðið sem þjóðgarð. Ennfremur kemur eftirfarandi fram í skýrslunni: „*Starfshópurinn telur brýnt að standa vörð um náttúruauðlindir friðlands að Fjallabaki. Þar er að finna merkar jarðminjar á lands- og heimsvísu, einstaklega fjölbreytt landslag, hálendiskyrrð og víðernisupplifun. Nauðsynlegt er að taka ákvarðanir um markvissar ráðstafanir til að tryggja verndargildi svæðisins og vinna heildrænt skipulag til framtíðar þar sem sjálfbærni og sérkenni svæðisins eru höfð að leiðarljósi. Mikilvægt er að mörk friðlandsins verði endurskoðuð og nái utan um Torfajökulseldstöðina alla sem hefur hátt náttúruverndargildi*“

Hvað varðar stýringu telur Umhverfisstofnun að skýra þurfi nánar hvernig gert er ráð fyrir að stýring á svo stóru svæði fari fram með skilvirkum hætti. Þegar svæðaskipting og stýring er mótuð er nauðsynlegt að meta og taka mið af þolmörkum svæðis og að tekið sé tillit til þeirra við stefnumótun, áætlanagerð og svæðaskiptingu. Í því sambandi ítrekar Umhverfisstofnun umsögn sína dags. 21. desember 2018. Í fyrrgreindri skýrslu nefndar um stofnun Hálendisþjóðgarðs frá desember 2019 virðist áhersla fyrst og fremst miða að auknum fjölda gesta og uppbyggingu og að þjóðgarði fylgi aukið þjónustustig og að aðgengi, veitingar og gisting eykst og verður fjölbreyttari. Þá er einnig fjallað um þróun og markaðssetningu ferðaþjónustu. Að mati Umhverfisstofnunar eru ákveðin svæði innan þess svæðis sem um ræðir sem nauðsynlegt er að meta hvort að séu þess eðlis að aukinn straumur ferðamanna muni ógna verndargildi þeirra. Stjórnun þeirra svæða og uppbygging innviða þarf að vera með öðrum hætti heldur en að miða að auknum fjölda gesta og uppbyggingu og taka þarf mið af þeim verndarráðstöfunum sem nauðsynlegar eru til að standa vörð um verndargildið fremur en að auðvelda aðgengi gesta. Í því sambandi bendir stofnunin á að innan marka fyrirhugaðs hálendisþjóðgarðs er einnig fyrirhugað að verði friðlandið Þjórsárver þar sem áhersla er lögð á lífríkisvernd en mun síður á útivist og innviðir til umferðar því nánast engir. Taka þarf tillit til þessara ólíku þátta við mótun Hálendisþjóðgarðs.

Jafnframt er ekki síður nauðsynlegt að móta stefnu um hvers konar ferðamennsku og upplifun er sóst eftir á mismunandi svæðum innan Hálendisþjóðgarðsins, enda kallar mismunandi form uppbyggingar á mismunandi tegundir ferðamanna og mismunandi upplifun líkt og Umhverfisstofnun hefur bent á í fyrri umsögnum.

*Samráð og hagsmunaaðilar*

Varðandi lið F1 bendir Umhverfisstofnun á að einnig mætti skilgreina ferðamenn, erlenda sem innlenda, sem hagsmunaaðila þar sem fjöldi þeirra heimsækir svæðið og nýtir það nú þegar.

*Stjórnunar- og verndaráætlun*

Í skýrslu nefndar um Hálendisþjóðgarð er gert ráð fyrir því að skipulagsáætlanir falli að stjórnunar- og verndaráætlun þjóðgarðsins. Umhverfisstofnun tekur undir það að mikilvægt er að tryggja að verndarmarkmið friðlýstra svæða nái fram við skipulagsgerð. Umhverfisstofnun ber ábyrgð á umsjón friðlýstra svæða þ.m.t. innviðum svæðisins og þarf í dag að óska sérstaklega eftir samvinnu við sveitarfélög um þátttöku í skipulagsgerð þ.m.t. vegna framkvæmda sem eru á ábyrgð eða háðar leyfi stofnunarinnar.

Í skýrslu nefndar um stofnun Hálendisþjóðgarðs frá desember 2019 er fjallað um áherslur í stjórnunar- og verndaráætlun þjóðgarðsins. Umhverfisstofnun bendir á að með þeim áherslum sem settar eru fram verður áætlunin afar umfangsmikil og kanna mætti hvort ástæða sé til að skipta áætluninni upp í tvo hluta, þ.e. annars vegar stjórnunar- og verndaráætlun og hins vegar handbók um þjóðgarðinn. Dæmi eru um slíkt hjá Umhverfisstofnun og hefur það reynst vel. Þá bendir Umhverfisstofnun á að í umfjöllun um stjórnunar- og verndaráætlanir í skýrslunni er ekki lögð áhersla á að fjalla skuli um markmið, stefnu og leiðir í áætlunum. Í þeim stjórnunar- og verndaráætlunum sem gefnar hafa verið út af Umhverfisstofnun gegna þeir þættir hins vegar lykilhlutverki og hefur það gefist vel.

*Loftlagsmál*

Umhverfisstofnun minnir á að í aðgerðaráætlun stjórnvalda í loftlagsmálum 2018-2030 kemur fram að einkum séu tvö verkefni mikilvægust til að þeim markmiðum sem að er stefnt og gagnist í baráttunni gegn loftslagsbreytingum. Annað verkefnið lýtur að því að dregið verður úr losun gróðurhúsalofttegunda og hitt að binding kolefnis verði aukin. Umhverfisstofnun telur því vert að horft sé til þess að samþætta vernd og stýringu Hálendisþjóðgarðsins þessa mikilvæga verkefnis t.d. með því að með rekstri þjóðgarðsins verði útblástur gróðurhúsalofttegundir ekki aukin heldur dragist frekar saman. Til að hægt verði að tryggja það þurfa að koma til margþættar aðgerðir sem hafa áhrif á eldsneytisnotkun bifreiða, binding gróðurhúsalofttegunda, atvinnustefnu og framkvæmdir. Einnig má gera ráð fyrir því að þjóðgarðurinn feli í sér mikilvægt tækifæri í fræðslu um loftslagsmál.

*Grænn rekstur þjóðgarðsins*

Mikilvægt er að huga vel að grænum lausnum í rekstri þjóðgarðarins til að lágmarka umhverfisáhrif neyslu starfsmanna og gesta. Umhverfisstofnun telur að huga þurfi vel að söfnun og meðhöndlun úrgangs ásamt því að hvetja til úrgangsforvarna og endurnýtingar þar sem því verður við komið. Einnig ætti að huga að umhverfismálum í innkaupastefnu þjóðgarðarins, til að mynda með þeim hætti að lögð sé áhersla á að velja umhverfisvottuð ræstiefni til að draga úr áhrifum á vatnasvið, ekki sé notast við einnota plastvörur og hugað sé að umhverfiskröfum nýbygginga. Gæta þarf að vali á staðsetningu salernismannvirkja þar sem á hálendinu er að finna viðkvæma viðtaka og ljóst að víða gæti þurft að fara í kostnaðarsamar lausnir til tryggja viðunandi hreinsun og draga úr álagi á náttúru. Í því sambandi hefur Umhverfisstofnun tekið saman minnisblað um kröfur til meðhöndlunar og/eða förgunar seyru í óbyggðum.

*Stjórnfyrirkomulag*

Umhverfisstofnun telur jákvætt að stefnt sé að því að sameina rekstur og umsjón þjóðgarða og friðlýstra svæða undir einni stofnun og þar með stjórnsýslu náttúruverndarmála líkt og fram kemur í auglýstum áformum (kafli C) en telur ekki skynsamlegt að aðskilja náttúruvernd og mengunarvarnir. Stofnunin bendir á við samningu frumvarpsins sem varð að lögum nr. 60/2013 um náttúruvernd var horft til norrænnar löggjafar um náttúruvernd, sér í lagi til norskrar löggjafar. Í umsögn stofnunarinnar um frumvarp til laga um þjóðgarðastofnun og þjóðgarða, dags. 9. maí 2019, er m.a. bent á breytingar sem hafa orðið á Norðurlöndunum á undanförnum árum varðandi uppbyggingu stofnana sem vinna að umhverfismálum. Í Noregi voru tvær stofnanir, Direktoratet for naturforvaltning og Klima- og forurensinsdirektoratet, sameinaðar í eina stofnun, Miljødirektoratet, með þeim röksemdum að aðskilnaður hefðbundinnar náttúruverndar og mengunarvarna hafi verið gamaldags og ekki virkað miðað við þarfir nútímans. Líkt og kemur fram í fyrrgreindri umsögn telur Umhverfisstofnun mikilvægt að horft sé á umhverfismál sem eina heild. Þannig muni fjármunir jafnframt nýtast best en Umhverfisstofnun hefur áralanga reynslu af rekstri þjóðgarðs og yfir 100 friðlýstra svæða þar sem rík áhersla er lögð á samvinnu við heimamenn, ferðamálayfirvöld og hagsmunaaðila. Stofnunin telur að sú stjórnsýsla, rekstur og stýring sem fram fer á friðlýstum svæðum gangi vel. Samvinna við sveitarfélög og nærsamfélagið hefur aukist á undanförnum árum og áhugi er á að þróa þá samvinnu áfram. Á undanförnum misserum hefur Umhverfisstofnun unnið að nokkrum mikilvægum úrlausnarefnum á friðlýstum svæðum þar sem reynt hefur á þverfaglega samvinnu innan stofnunarinnar. Þar er um að ræða úrgangs- og frárennslismál á friðlýstum svæðum og svæðum sem friðuð eru með sérlögum. Aðkoma sérfræðinga í vatnsvernd, úrgangsmálum og mati á umhverfisáhrifum hefur þar skipt sköpum að mati stofnunarinnar. Að sama skapi hefur það haft grundvallarþýðingu að stofnunin hefur nú á að skipa fleiri landvörðum og sérfræðingum í náttúruvernd á friðlýstum svæðum en áður og eftirlit og umsjón því markvissara.

Í þeim áformum sem lögð eru fram til kynningar kemur fram að litið sé til stjórnfyrirkomulags Vatnajökulsþjóðgarðs varðandi stjórnfyrirkomulag Hálendis-þjóðgarðs.

Umhverfisstofnun telur að ekki komi nægilega skýrt fram til hvaða atriða í stjórnfyrirkomulagi Vatnajökulsþjóðgarðs sé litið varðandi stjórnfyrirkomulag Hálendisþjóðgarðs, sérstaklega í ljósi þeirra athugasemda sem hafa verið gerðar við stjórnfyrirkomulag Vatnajökulsþjóðgarðs. Í niðurstöðum úttektar Capacent á rekstri og stjórnsýslu Vatnajökulsþjóðgarðs voru t.a.m. gerðar athugasemdir við rekstur og stjórnsýslu Vatnajökulsþjóðgarðs. Þá kemur fram í skýrslu Ríkisendurskoðunar til Alþingis í október 2019 að veikleikar séu á stjórnfyrirkomulagi Vatnajökulsþjóðgarðs, þ.e. starfsemi þjóðgarðsins hafi liðið fyrir ómarkvissa stjórn sem, þrátt fyrir tilraunir til úrbóta, ekki hefur tekist að vinna á. Margt megi betur fara og áframhaldandi umbótastarf sé nauðsynlegt. Í því sambandi er í skýrslu Ríkisendurskoðunar bent á 4 atriði sem sérstaklega þarf að bæta úr; efla miðlæga stjórnsýslu, bæta eftirlit með rekstri, styrkja stjórnskipulag og stjórnun Vatnajökulsþjóðgarðs, þ.m.t. festa í sessi stjórntæki sem nauðsynleg eru til að halda starfsemi og rekstri í ásættanlegu horfi og styrkja tekjustofna allra rekstrarsvæða þjóðgarðsins. Þá segir orðrétt í skýrslu Ríkisendurskoðunar:

„*Þrátt fyrir að sameining friðlýstra svæða undir einni stofnun sé jákvæð og í samræmi við fyrri tillögur Ríkisendurskoðunar er brýnt að stjórnkerfi slíkrar stofnunar sé eins einfalt, skýrt og hagkvæmt og kostur er. Með því að byggja á núverandi stjórnkerfi Vatnajökulsþjóðgarðs er sú hætta fyrir hendi að sömu veikleikar komi fram í starfsemi Þjóðgarðastofnunar. Reynslan af Vatnajökulsþjóðgarði sýnir að ekki er nóg að búa til lagaramma sem tryggir aðkomu allra hagsmunaaðila, valddreifingu og samráð ef þau stjórntæki sem þarf til að starfsemin sé hagkvæm, skilvirk og árangursrík eru ekki til staðar. […] Brýnt er að stjórntæki á borð við stjórnunar- og verndaráætlun, atvinnustefnu og starfs- og verklýsingar séu skýr og að starfsfólk og stjórnendur fái nauðsynlega leiðsögn í starfi. Ella er hætta á að gjá myndist á milli laga og framkvæmdar líkt og raunin varð í tilfelli Vatnajökulsþjóðgarðs.“*

Af þeim áformum sem auglýst eru verður ekki ráðið að hvaða leyti eða hvort tekið hafi verið mið af framangreindum úttektum og niðurstöðum þeirra. Umhverfisstofnun telur að skýra þurfi nánar hvaða leiðir ætlunin er að fara varðandi stjórnkerfið og hvernig komið verði í veg fyrir framangreinda veikleika á stjórnfyrirkomulagi Vatnajökulsþjóðgarðs í stjórnfyrirkomulagi Hálendisþjóðgarðsins.

Einnig bendir stofnunin á að af áformunum megi ráða að stofnun Hálendisþjóðgarðs sé háð stofnun Þjóðgarðastofnunar, þrátt fyrir að ekki liggi ljóst fyrir hvort eða hvenær af stofnun hennar verður.

*Önnur atriði*

Umhverfisstofnun telur mikilvægt að skýrt komi fram í fyrirhuguðu frumvarpi hvort ákvæði fyrirhugaðra laga skuli ganga framar ákvæðum náttúruverndarlaga um sama efni og reglugerða sem settar eru samkvæmt þeim.

Virðingarfyllst,

Ólafur Arnar Jónsson Sigrún Ágústsdóttir

sviðsstjóri settur forstjóri