

Umhverfis- og Auðlindaráðuneytið
Skuggasundi
101 Reykjavík

Kerlingarfjöllum janúar 2020

Umsögn um uppkast að lagafrumvörpum um Hálendisþjóðgarð annars vegar og hins vegar um Þjóðgarðsstofnun og Þjóðgarða

Undirritaður hefur fyrir hönd Fannborgar lesið ofangreind frumvarpsdrög og nýtir sér með þessu bréfi það tækifæri sem er gefið til umsagnar. Með þessu bréfi vill undirritaður, fyrir hönd Fannborgar benda á eftirfarandi:

1. Markmið með stofnun þjóðgarðs

- Ekki minnst á starfsemi innan þjóðgarðs
- Áhersla í 3 gr, 5 mgr, Miðhálendisþjóðgarður: „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”.

Umsögn:

Í þessu samhengi vill Fannborg minna á að félagið hefur staðið fyrir afþreyingarstarfsemi og rekið veitinga og gistiþjónustu í Kerlingarfjöllum síðan 1964, eigendur félagsins síðan 1961. Gerð er athugasemd við að markvisst virðist vera sneitt hjá því að fjalla um hvernig fer með hefðbundin og samningsbundin réttindi og skyldur aðila með hliðstæða sögu eða stöðu og Fannborg hefur. Þetta rýrir verulega trúverðugleika textafrumvarpanna.

2. Samþætting við lög um Þjóðlendur

- Í framlögðum textadrögum er ekki að finna útfærslu á því hvernig samhengi verður við *Lög um Þjóðlendur, nr. 58 10. júní 1998*
- Í 9 grein laga um Þjóðgarðsstofnun er sagt að stofnunin annist samningagerð varðand leigu lands, þarna er um breytingu frá núverandi fyrirkomulagi að ræða, en til þessa hafa sveitarfélög annast samingagerð, með samþykki Þjóðlenduskrifstofu Forsætisráðuneytis.
- Sömu leiðis er bent á að skammt er síðan Þjóðlenduskrifstofan lagði fram eigendastefnu. Við textagreiningu beggja frumvarpsdraganna kemur í ljós að þessi tvö orð, eigendastefna og Þjóðlenduskrifstofa virðast koma hvergi fyrir.

Umsögn:

Í þessum textadrögum viðrist ekki mikið lagt upp úr að skýra tengsl nútímans og þeirrar vinnu sem hefur verið lögð í að formfesta umgjörð varðandi umsýslu með því landssvæði sem mun falla innan væntanlegs þjóðgarðs annars vegar og hins vegar þá sýn varðandi framtíðarumsýslu með þessum svæðum, eins og þau eru kynnt í ofangreindum textadrögum, komi til þess að lögin verði samþykkt. Þetta er til marks um þá réttaróvissu sem gæti komið upp í kjölfar samþykktar þessara laga, komi til samþykkis þeirra.

3. Samþætting við Landsskipulagsstefnu

- a. Orðið Landsskipulagsstefna kemur einu sinni fyrir í þessum tveim frumvarpsdrögum, þá með tilvísun í afmörkun væntanlegs þjóðgarðs.
- b. Hvergi er vísað í þá stefnumótun sem Landsskipulagsstefna byggir á, varðandi uppbyggingu á miðhálandinu, en stefnan telst þó rammi um skipulagsmál og í henni er sér kafli um miðhálandið

Umsögn:

Það vekur furðu að Umhverfisráðuneytið kynni textadrög í jafn mikilvægu máli, án þess að gerð sé grein fyrir hvort og þá hvernig áform og ákvæði Skipulagsstefnu kunna að breytast. Þetta á sérstaklega við um samgöngubátt Landsskipulagsstefnunnar.

4. Samþætting við Loftslagsmarkmið Ríkisstjórnarinnar

- a. Orðið loftslag kemur hvergi fyrir í þeim tillögum sem kynnt hafa verið
- b. Ekki minnst á markmið um að starfsemi innan þjóðgarðanna hafi tilvísun í loftslagsmarkmið, t.d. nýtingu auðlinda svæðisins í því samhengi eða uppbyggingu samgöngukerfis.

Umsögn:

Öllum má ljóst vera hve mikið og mikilvægt framlag vatnsaflsvirkjana er til orkiskipta og framboðs vistvænnar orku bæði til Íslensks samfélags og eins almennt til að framleiða það sem framleiða þarf til uppfyllingar margra þarfa mannkynsins. Þau frumvarpsuppköst sem eru til kynningar og þessi umsögn fjallar um virðast fyrst og fremst vera sett fram til að stöðva frekari uppbyggingu orkuvinnslu á svæðinu. Þessi skortur á lýsingu á því hvernig loftslagsmál gætu og jafnvel ættu að hafa áhrif á útfærslu þjóðgarðsins, rýrir trúverðugleika þessara textadraga verulega.

5. Gildi skipulagsákvæðana

- a. Í 25 grein laga um þjóðgarðsstofnu segir: „Sveitarstjórnir eru bundnar af efni stjórnunar- og verndaráætlunar við gerð skipulagsáætlana fyrir landsvæði innan þjóðgarðs.“ Hvað með afturvirkni
- b. Umrædd textadrög gera hvorki grein fyrir né staðfesta gild þeirra ákvæðana sem teknar hafa verið, hvort sem um er að ræða skipulagsákvæðanir eða gerð leigusamninga.

Umsögn:

Ljóst má vera að leigutakar landssvæða eða lóða innan væntanlegs þjóðgarðs virðast ekki geta treyst því að þær skipulagsákvæðanir standi sem eru í gildi. Gerð er krafa um að þessari óvissu verði eytt á fullnægjandi hátt.

6. Áframhaldandi uppbygging samgöngukerfis

- a. Öflug og viðeigandi samgöngumannvirki eru lykilatriði þess að vernd landssvæða gangi eftir, en samgöngukerfið eins og það er í dag bíður ekki einungis upp á utanvegaakstur, það beinlínis þvingar öikumenn út fyrir veg þegar niður grafnir vegir fyllast af vatni snjó eða krappa. Augljóslega eru það hagsmunir ferðaþjónustunnar að fyrir liggja hver áform hins opinbera eru
- b. Orðið samgöngur kemur hvergi fyrir í lagafrumvarpi um Miðhálandisþjóðgarð og einu sinni fyrir í lagafrumvarði um þjóðgarðsstofnun

Umsögn:

Það myndi styrkja þessi frumverp verulega og einfalda umræðu um þau, ef hægt væri að eyða þeirri óvissu sem er um þennan málaflokk, sérstaklega hvað varðar stofnvegi annars vegar og aðlögun samgönguinnviða að breyttum og auknum kröfum vegna orkuskipta hinsvegar.

7. Samningar um leigu lands innan væntanlegs þjóðgarðs

- Lög um þjóðlendur miða við að leigusalar vegna leigu á lóðum á hálendinu séu viðkomandi sveitarfélög, sem þurfa að sækja staðfestingu frá þjóðlenduskrifstofu Forsætisráðuneyti.
- 9 gr, 4 mgr uppkasts að lögum um Þjóðgarðsstofnun stendur þetta: „Við gerð lóðarleigusamninga innan þjóðgarðs er heimilt að mæla fyrir um forkaupsrétt ríkisins við sérhver aðilaskipti að beinum eða óbeinum eignarréttindum innan þjóðgarðsins. Einnig er heimilt að áskilja ríkinu kauprétt á mannvirki sem reist er á grundvelli slíks samnings. Þjóðgarðastofnun annast samningagerð við lóðarleiguhafa og innheimtu lóðarleigugjalda og hefur eftirlit með því að lóðarleiguhafar efni skuldbindingar sínar samkvæmt lóðarleigu-samningi.“
- Hvernig fer með samninga sem eru í gildi, þar er leigusali viðkomandi sveitarstjórn.
- Í lögum um þjóðlendur eru ákvæði um eyrnamerkingu tekna til viðkomandi svæðis, verður það fyrirkomulag áfram? Eða skoðast leigutekjur sem óráðstafaðar tekjur?

Umsögn:

Þetta er eitt dæmið um hve bagalegt það er að lögin skuli ekki skrifuð með tilvísun í önnur gildandi lög er varða málefnið, sjá t.d. atriði 2 hér að ofan, hvatt er til þess að úr þessu verði bætt.

8. Aðgengi rekstraraðila að sínum starfsstöðvum

- Ekki er fjallað um aðgengi rekstraraðila (með leigusamning eða rekstrarhefð) eða mögulegar tímabundnar takmarkanir á því. T.d. hvað varðar vorlokanir.
- Ekki er vísað í ákvæði Landsskipulagsstefnu um hálendisvegi, t.d. stofnvegi með 4 – 6 mánaða opnun.
- Í 2 mgr. 30. Gr uppkasts lagafrumvarps um Þjóðgarðsstofnun virðist vera lagt upp með valdheimildir til þjóðgarðsvarða til lokunar svæða.

Umsögn:

Skilgreiningu á skyldum þjóðgarðsins sem leigusala er verulega ábótavant, úr því þarf að bæta. Fyrir hefur verið bent á vankanta varðandi tilvísun í eigendastefnu í þjóðlendum, hér er sú ábending ítrekuð með því að leggja til að skýrt verið kveðið á um aðgengi leigutaka að leigum svæðum innan þjóðgarðs, ef af verður. Og þá jafnframt um bætur til leigutaka ef lokun er beitt án þess að fullnægjandi rök liggir fyrir.

9. Gjaldtaka

- Fjallað er um að hefðbundin réttindi skerðist ekki, sjá 10. Gr í frumvarpstillögu um Hálendisþjóðgarð: „Hefðbundin landnýting, s.s. búfjárbætur, fuglaveiði, hreindýraveiði og veiði í ám og vötnum, er rétt höfum heimil í þjóðgarðinum enda séu uppfyllt ákvæði 2. gr. þessarar laga og þeirra laga sem um nýtinguna fjalla og að nýtingin sé sjálfbær“.
- Í uppkasti um Þjóðgarðsstofnun 30. Gr, 3. mgr stendur: „Þjóðgarðastofnun, að fenginni tillögu viðkomandi umdæmisráðs, veitir leyfi til nýtingar lands og landsréttinda innan Hálendisþjóðgarðs samkvæmt ákvæðum 3. mgr. 3. gr. laga um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta og stendur sú leyfisveiting framar

Fannborg ehf – eigandi Hálendismiðstöðvarinnar í Kerlingarfjöllum

Póstfang: Bollagarðar 6, 107 Seltjarnarnes, Ísland/Iceland

Tel: +354 664 7000 Email: pg@pg.is

leyfisveitingum sveitarfélaga skv. ákvæðum þeirra laga. Þjóðgarðastofnun er heimilt, að fengnu samþykki ráðherra sem fer með málefni þjóðlendna, að semja um endurgjald vegna afnota sem hún heimilar skv. þessari málsgrein og skal þeim varið til landbóta, umsjónar, eftirlits og sambærilegra verkefna innan þjóðgarðsins. Við veitingu leyfa samkvæmt þessari málsgrein skal taka mið af sjónarmiðum sem samræmast markmiðum með stofnun Hálandisþjóðgarðs.”

Umsögn:

- a. Ferðaþjónustan og þá sérstaklega rekstraraðilar er tekið hafa land á leigu innan svæðisins, hljóta að vænta þess að öll landnýting sé undir sama hatti hvað gjaldtöku varðar, hvort sem um er t.d. að ræða nýtingu graslendis til beitar, við landsvæði til sportveiða eða umferð ferðamanna svo dæmi séu tekin. Það er ekki hægt að lesa þau áform út úr frumvarpsdrögum.
- b. Frumvarpsdrögin eru annars mjög óljós hvað fjármögnun þeirra stofnana varðar, sem til stendur að stofna. Það virðist ljóst að ekki standi til að leggja gjald á hefðbundin not eins og til dæmis beit búfjár eða sportveiðar, eftir stendur að líklegt sé að litið verði til ferðaþjónustunnar varðandi gjaldtöku.
- c. Séu það hugmyndir að þessar stofnanir séu alfarið á fjárlögum, þá verður að gera fyrirvara við þau áform, alþekkt er að þótt stofnanir séu fjármagnaðar í byrjun, þá er áframhaldandi fjármögnum ávallt háð vilja þeirra stjórnmalamanna sem ráða á hverjum tíma.

Fannborg leggur áherslu á betur sé gerð grein fyrir rekstrarlegum forsendum þeirra stofnana sem til stendur að stofna samkvæmt þeim drögum sem um er fjallað.

10. Stýring á umferð

- a. Meðal markmiða með stofnu Miðhálandisþjóðgarð er fjallað um verndun landslags. Völd eða skyldur til takmörkunar virðist hins vegar eiga að færa til stjórnenda þjóðgarðsstofnunar, sem gefur færi á geðþóttaákvörðunum.
- b. Í greinargerð með lagafrumvarpi um Þjóðgarðsstofnun segir þetta:
 - i. Í 1. mgr. er mælt fyrir um heimild Þjóðgarðastofnunar, þar á meðal þjóðgarðsvarða og landvarða, til að stöðva fólk og farartæki ef það er nauðsynlegt til að koma í veg fyrir brot á ákvæðum frumvarpsins og frumvarpi til laga um Hálandisþjóðgarð um umferð. Heimildin kann t.d. að eiga við um óheimila umferð sem brýtur í bága við reglur viðkomandi svæðis.
- c. Þarna er vísað í frumvarp um hálandisþjóðgarð, þar kemur orðið umferð einu sinni fyrir:
 - i. Hefðbundin landnýting, s.s. búfjárbætt, fuglaveiði, hreindýraveiði og veiði í ám og vötnum, er rétt höfum heimil í þjóðgarðinum enda séu uppfyllt ákvæði 2. gr. þessarar laga og þeirra laga sem um nýtinguna fjalla og að nýtingin sé sjálfbær. Skal sérstaklega fjallað um slíka nýtingu og umferð sem er heimil vegna hennar en ekki í öðru skyni í stjórnunar- og verndaráætlun, sbr. 12. gr. og 13. gr. þessara laga og þess gætt að nýtingin geti þróast með eðlilegum hætti á sjálfbæran hátt.

Umsögn:

Heimild til að stöðva umferð ætti einungis að liggja hjá lögreglu, ekki einstaka starfsmönnum þjóðgarðsins eða þjóðgarðsstofnunar. Ef þjóðgarðsstofnun eða svæðisráð telja nauðsynlegt að loka svæðum ætti það að vera gert að undangengnu gagnsæju ferli og lokanir auglýstar.

11. Endurheimt, varð veisla og viðhald lands

- a. Varðveisla landslags og landssvæða er mikilvægt hagsmunamál þeirra sem reka þjónustu við ferðamenn á hálendinu.
- b. Það er hins vegar ekki hægt að lesa áform um atriði eins og að afmá aflagða vegaslóða, hreinsa girðingarleifar eða önnur mannvirki, sem ekki lengur hafa tilgang. Sem þó ætti að vera meðal markmiða.

Umsögn:

Stærstu hagsmunaaðilar þess að vel sé farið með land á hálendinu eru þeir sem reka þjónustumiðstöðvar á hálendinu, það er því krafa þeirra að meðal markmiða með stofnun þjóðgarðs sé að afmá aflögð mannvirki, girðingar, aflagða vegaslóða þegar hlutverki þeirra lýkur.

12. Valkostagreining

- a. Það er miður að hvergi er farið yfir hvort aðrir valkostir voru skoðaðir en sú leið sem vörðuð er með þessum frumvörpum.
- b. Stofnun þjóðgarðs er afdrifamikil framkvæmd, en ef framkvæmd laganna væri skoðuð sem framkvæmd verkefni, sem t.d. heyrði undir lög um mat á umhverfisáhrifum framkvæmda, þá væri það hluti af eðlilegu ferli að reifa þá valkosti sem til greina koma og kynna þá sem jafngilda áður en val um leið fer fram.

Umsögn:

Almennt virðist þetta ferli drifið áfram af meira kappi en forsjá, með þessari umsögn vill Fannborg benda á eftirfarandi:

- Ferlið virðist miða við eingöngu einn valkost, einn stóran þjóðgarð, frekar en að skoða aðra valkosti samhliða, t.d. fleiri og smærri þjóðgarða og gefa síðan almenningi og hagsmunaaðilum færi á að koma að ákvörðun um hvaða valkostur er valinn. Slík vinnubrögð eru nútímalegri og í anda laga sem Umhverfisstofnun fengið samþykkt og ber ábyrgð á, til dæmis Lög um Umhverfismat nr 106/2000.
- Verkið virðist umfangsmikið, en hefur verið keyrt áfram á miklum hraða, þar sem við blasir að umtalsverðar málamíðlanir þurfi að eiga sér stað til að viðkomandi lagafrumvörp fái samþykkt á Alþingi. Reikna má með að þessi málatilbúnaður, þar sem markmið um dagsetningar virðast ráða meir en vönduð niðurstaða með víðtækri sátt muni leiða til þess að í kjölfar samþykktar, ef af verður, komi langt tímabil deilna um útfærslu, sem þá mun leiða til tafa varðandi framgang þeirra markmiða sem tilgreind eru í þeim drögum sem kynnt hafa verið.

13. Fjármögnun

- Fjallað er um gjalddöku í greinum 39 og 40 í lagauppkasti um Þjóðgarðsstofnun. Þarna er um opnar og óskilgreindar leiðir til gjalddöku, án þess t.d. að minnast á þá leigusamninga sem hafa verið gerðir né hvernig farið verði með þær skuldbindingar milli leigusala og leigutaka sem staðfestar hafa verið af þeim aðilum er fara í dag með málefni þjóðlendunnar.
- Í 40 grein segir: „Hver þjóðgarður innan Þjóðgarðsstofnunar hefur sjálfstæða fjárveitingu á fjárlögum. Ráðherra gerir tillögur um fjárframlög til hvers þjóðgarðs í samræmi við þá stefnumótun sem fram kemur í gildandi fjármálaáætlun um opinber fjármál.“



Umsögn:

Það er umhugsunarefni að sjá ekki betur skilgreint hverjir tekjustofnarnir eru og þá sérstaklega hvort og þá hvernig staðið verði að gjaldtöku, en eðli málsins samkvæmt ríkja mismunandi sjónarmið hvað þetta varðar. Sama gildir um rekstrarkostnað og hvað mun falla undir daglegan rekstur svæðisráða, Þjóðgarðsstofnunar eða aðila sem á hennar vegum starfa eða verkefni sem stofnunin beitir sér fyrir. Áætlanir um stofnun sem er með jafn lauslega skilgreint hlutverk og enga haldbæra umfjöllun um fjármögnun til langs tíma getur tæplega verið annað en viðbót við vanfjármagnaðar Ríkisstofnanir.

Fannborg vonar að ofangreindar athugasemdir nýtist ráðuneytinu til frekari þróunar og lagfæringa á annars vanreifuðum textadrögum, en áskilur sé jafnframt rétt til að koma með frekari og nákvæmari athugasemdir á síðari stigum.

Með vinsemd og virðingu

Páll Gíslason
Framkvæmdastjóri
Fannborg ehf/ Kerlingarfjöll