

Hálendisþjóðgarður án víðerna

- undirbúningur án samráðs við náttúruverndarsamtök?

Það er ekki síst miðhálandi landsins sem hefur að geyma svæði sem flokkast geta sem óbyggð víðerni (úr athugasemdum með 46. gr. frumvarps sem varð að núgildandi náttúruverndarlögum).

Mál þetta varðar ósk eftir umsögnum um lagasetningaráform um Hálendisþjóðgarð. Málið er lagt fram af ráðuneytinu, á grunni áherslna þverpólíttískrar nefndar um undirbúning að stofnun miðhálandisþjóðgarðs. Hafa þær áherslur að nokkru leyti þegar komið fram, í drögum að áherslum frá þeirri nefnd, en nefndinni var einnig falið að gera tillögu að lagafrumvarpi.

Samtökin eru meðmælt því, vegna náttúruverndar en einnig samfélagssjónarmiða, að af þjóðgarði verði sem nái til alls miðhálandis Íslands. Samtökin hafna þó lagasetningaráformum, byggist þau á þeim áherslum sem fram hafa komið í drögum að stefnuskjölum umræddrar nefndar, að því er varðar svonefnda verndarflokka. Það gera samtökin á eftirfarandi forsendum.

I

Drög að lagafrumvarpi hafa samkvæmt fundargerðum verið til umfjöllunar hjá þverpólíttísku nefndinni frá því í byrjun sumars og er lokaskýrsla hennar nú tilbúin. Ekkert kemur fram í fundargerðum nefndarinnar eða kynntum textadrögum um að í drögum að lagafrumvarpi eða í lokaskýrslu verði fjallað um verndarflokkinn víðerni innan fyrirhugaðs þjóðgarðs.

Í gildandi náttúruverndarlögum er mælt fyrir um verndarmarkmið. Meðal annars það, að til að stuðla að vernd jarðfræðilegrar fjölbreytni landsins og fjölbreytni landslags, *skuli* að því stefnt að standa vörð um svonefnd *óbyggð víðerni* landsins, sbr. e-liður 3. gr. laga nr. 60/2013. Þegar rætt er um svokallaða verndarflokka í drögum að stefnuskjölum þverpólíttísku nefndarinnar, er vísað til flokkunarkerfis Alþjóðanáttúruverndarsamtakanna, IUCN. Eiga allir flokkar þess kerfis sér samsvörun í hinum íslensku náttúruverndarlögum. *Óbyggð víðerni* er þannig friðlýsingarflokkur skv. 46. gr. laganna, sem samsvarar flokki Ib í hinu alþjóðlega flokkunarkerfi (*Wilderness Area*) skv. lögskýringargögnum: „*[f]riðlýsingarflokkurinn óbyggð víðerni samsvarar flokki Ib, óbyggðir (e. wilderness area), í flokkunarkerfi IUCN*”.

Jafnan hefur það verið viðurkennt, og þá ekki síst á tyllidögum, að miðhálandi Íslands hafi að geyma hin merkustu allra víðerna, ekki bara á landsvísu heldur alþjóðlega. Hefst raunar lagasetningaráformaskjal það sem hér er til umsagnar á svofelldum orðum:

Miðhálandið er eitt stærsta samfellda svæðið í Evrópu þar sem ekki er föst búseta. Innan miðhálandisins eru stærstu víðerni landsins og fremur fá og dreifð mannvirki.

Því er rökrétt að spyrja, hvort það geti raunverulega orðið svo, að áherslumál hinnar þverpólíttísku nefndar, sem lesa má úr textaskjölum hennar, verði að ekkert svæði innan Hálendisþjóðgarðs muni friðlýst sem *óbyggð víðerni* með fyrirhugðum lögum um Hálendisþjóðgarð? Hér er vísað til draga hinnar þverpólíttísku nefndar er kynnt voru almenningi 23. maí 2019 og voru til umsagnar til 13. ágúst 2019. Í þeim texta kemur orðið víðerni ekki fyrir í eitt einasta skipti. Á síðu 14 í skjalinu kemur fram að alla verndarflokka IUCN, [nema flokk Ib Wilderness Area](#), er að finna í hugmyndum nefndarinnar um „skiptingu stærri landsvæða í

verndarflokka". Slík niðurstaða, ef af yrði, græfi að mati okkar ekki einungis gróflaga undan markmiðsreglu náttúruverndarlaga sem áður var nefnd, heldur gengi hún beinlínis gegn þessari vísireglu sem löggjafinn hefur þegar sett með almennum lögum – og er bindandi. Við bendum í þessu sambandi á, að í náttúruverndarlögum er nú ákvæði í 3. mgr. 4. gr. um að ákvæði sérlaga um þjóðgarða gangi framur náttúruverndarlögunum séu þau ósamþýðanleg.

Afmörkun Landsskipulagsstefnu á óbyggðum víðernum er sögð í farvatninu. Afar óheppilegt fordæmi skapaðist, yrði þjóðgarður stofnaður þar sem svo mikilsverðan hluta *óbyggðra víðerna* Íslands – og allrar Evrópu – er að finna, án þess að þau hlytu friðlýsingu sem slík og vernd í samræmi við réttmæta stöðu þeirra – sem *óbyggð víðerni* – að því leyti sem þau eru það.

Samtökin hafna því alfarið að sett verði fram lagafrumvarp um Hálandisþjóðgarð án þess að fyrir liggja afdráttarlaust í frumvarpinu sjálfu, að óbyggð víðerni innan fyrirhugaðs þjóðgarðssvæðis verði friðlýst í samræmi við verndarflokk Ib í flokkunarkerfi IUCN.

Þessa kröfu styðja samtökin gildandi náttúruverndarlögum og gildandi Landsskipulagsstefnu en jafnframt álitu hinnar þverfaglegu nefndar sem fram kemur í bókun hennar á 10. fundi sínum, 5. mars 2019:

Nefndin telur nauðsynlegt að horfa til þess að verndarmarkmið þjóðgarðs á miðhálandinu snúi sérstaklega að viðhaldi lítt snortinna víðerna og náttúruverðmæta hálandisins á heildstæðan hátt, þó einnig verði horft til stakra náttúruminja eða svæða sem kunni að útfæra með sérstökum hætti.

Frumforsenda þess áhersluatriðis umræddrar nefndar í drögum hennar að stefnuskjali kynntu 4. apríl 2019 um stjórnunar- og verndaráætlun sem snýr að „vernd og viðhaldi lítt snortina víðerna“ er: að víðernin séu friðlýst – sem *óbyggð víðerni*. Það verður ekki gert nema afmarka þau.

Fjöldi þjóðgarða annarra heimsálfa hafa að geyma víðerni í skilningi verndarflokks Ib skv. flokkunarkerfi IUCN. Tvö dæmi eru nefnd um það í samantekt Alta frá 4. apríl 2019 fyrir hina þverpólítísku nefnd: í Suður-Afríku og á Nýja Sjálandi. Það hafa sömuleiðis þjóðgarðar í Evrópu. Sem dæmi má nefna:

- Central Balkan þjóðgarðurinn í Búlgaríu er að uppistöðu verndarflokkur II en hefur að geyma alls níu svæði sem falla undir verndarflokk Ib.
- Bæði Karula og Sooma þjóðgarðarnir í Eistlandi hafa svæði með verndarflokkum Ia og Ib en eru ekki flokkaðir sem II, heldur eru að uppistöðu flokkar I, IV and VI.

Benda samtökin á þá staðreynd, að af hálfu íslenskra stjórnvalda var það forsenda tilnefningar Vatnajökulsþjóðgarðs á heimsminjaskrá UNESCO að hann hefði að stórum hluta að geyma *óbyggð víðerni* – sem flokkuð væru sem slík. Kemur orðið *wilderness* alls 64 sinnum fyrir í tilnefningarskjali stjórnvalda 2018 og í samantekt segir „*In fact, some 85 % of the property is classified as wilderness*“. Í lýsingu hins tilnefnda svæðis, kafla 2.a (v) í tilnefningarskjalinu, segir:

The wilderness values reflect the property's naturalness, integrity and pristineness [...] In total, it is safe to assume that around 85% of the nominated property is wilderness according to Icelandic law.

Hinsvegar er í gildandi stjórnunar- og verndaráætlun fyrir Vatnajökulsþjóðgarð að finna lauslega skilgreiningu í víðernum frá því í gildistíð eldri laga, sem þó vék frá lagaskilgreiningunni, og tilgreind eru þar ein tíu víðernasvæði, án nánari afmörkunar og uppfylla því ekki skilyrði þess að vera slík verndarsvæði skv. leiðbeiningum IUCN. Í stjórnunar- og verndaráætluninni segir

þannig m.a. á síðu 37: „*Nokkur heillegustu víðerni Íslands eru í Vatnajökulsþjóðgarði: sjálft jökulhvelið, Tungnaáröræfi, Trölladyngja, Dyngjufjöll og Ódáðahraun*“.

Hvernig á því stendur að víðernasvæði hafa, þrátt fyrir allt framangreint, alls ekki skilað sér inn í drög þverpólítísku nefndarinnar er okkur ekki ljóst.

Við tökum undir athugasemdir er dr. Þorvarður Árnason, forstöðumaður, og Náttúruverndarsamtök Íslands gerðu til hinnar þverpólítísku nefndar með bréfum sínum frá 12. og 13. ágúst 2019 að því er varðar verndarflokka að öðru leyti, þó það sé utan umfjöllunarefnis þessarar umsagnar og strangt til tekið markmiða samtakanna ÓFEIGAR. Við þær umsagnir má þó e.t.v. bæta að yrðu áherslur þverpólítísku nefndarinnar frá 23. maí 2019 ofaná, uppfyllti Hálandisþjóðgarður tæpast skilyrði þess að teljast þjóðgarður skv. flokkunarkerfi IUCN af þeirri einföldu ástæðu að verndarmarkmið þriggja fjórðu hans væru ekki þau sem flokkur II byggir á. Þá bendum við á hið augljósa: drög að áherslum nefndarinnar að skiptingu svæða m.t.t. verndarflokka sem kynnt hafa verið opinberlega, eru í ósamræmi við það sem kynnt var af hálfu íslenskra stjórnvalda gagnvart UNESCO ári áður við tilnefningu Vatnajökulsþjóðgarðs, sjá einkum mynd 5.3 í títtnefndu tilnefningarskjali, og umsögn IUCN um þá tilnefningu frá maí 2019.

ÓFEIG leggur til að vönduð vinna verði unnin að markmiðum stofnunar þjóðgarðs og að svæði og verndarflokkar verði í samræmi við markmiðin ákvarðaðir í löggjöf sem ætlað er að leggja grunn að friðlýsingu svæðis innan miðalendis Íslands, eftir leiðbeiningum IUCN. Markmið friðlýsingar eiga heima í stofnskjölum hennar fremur en stjórnunaráætlunum og það sama gildir um afmörkun verndarsvæða og verndarflokka. Löggjöf um Hálandisþjóðgarð þarf einnig að fylgja markmiðum náttúruverndarlaga, þar á meðal að því er varðar vernd víðerna. Verði lagt af stað með löggjöf sem byggir á áherslum eins og þeim sem liggja fyrir í drögum frá hinni þverpólítísku nefnd frá 23. maí 2019, væri að okkar mati verið að beita verndarflokkum IUCN á rangan hátt (sjá Dudley 2008, *Guidelines for Applying Protected Area Management Categories*, bls. 6), með flokkun og nýtingu sem virðist geta verið andstæð náttúruvernd, sbr. hugmyndir um verndarflokka II, V og VI án þess að kjarnasvæði séu skilgreind með strangari vernd, þar á meðal Ib.

II

Í Sáttmála Framsóknarflokks, Sjálfstæðisflokks og Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs um ríkisstjórnarsamstarf og eflingu Alþingis hljóðar upphaf kafla um umhverfis- og auðlindamál svo:

Stofnaður verður þjóðgarður á miðhálandinu í samráði þverpólítískrar þingmannanefndar, umhverfis- og auðlindaráðuneytisins, sveitarfélaga, náttúruverndar- og útivistarsamtaka og annarra hagsmunaaðila.

Raunin varð þó sú, að hinni þverpólítísku þingmannanefnd var steipt saman í hóp sem samanstendur auk hennar af tveimur fulltrúum tilnefndum af Sambandi íslenskra sveitarfélaga, sem eru hagsmunagæslusamtök sveitarfélaga, fulltrúa forsætisráðuneytis, sem fer með vörslur þjóðlendna, auk formanns, fulltrúa umhverfis- og auðlindaráðuneytis. Ekki sér þess stað að umhverfisverndarsamtökum, sem fara með almannahagsmuni samkvæmt Árósasamningnum, hafi verið veitt aðild að þessum hópi, hvorki formlega né óformlega, beint né óbeint. Af gefnu tilefni höfum við haldið uppi fyrirspurnum um aðkomu allra helstu umhverfisverndarsamtaka í landinu að þessum hópi og samráði er við þau hafi verið haft. Ekkert þeirra kannast við að hafa verið boðað sérstaklega til samráðs, og síðan hið augljósa; ekkert þeirra á fulltrúa í hópnum. Samtökin eru einfaldlega jafnsett og almenningur allur, sem getur sent inn athugasemdir.

Auk þess sem samráð þverpólítísku nefndarinnar fylgir ekki Sáttmála ríkisstjórnarflokka, virðist skortur á að setja umhverfisverndarsamtök til þátttöku í hópnum vera andstæður

Árósasamningnum skv. skilningi umhverfis- og auðlindaráðuneytisins, sem samþykkti eftirfarandi í ódagsettri aðgerðaráætlun sinni 2018-2021:

Aðgerð 4: Þátttökuréttindi umhverfisverndarsamtaka tryggð í nefndum og starfshópum.

Markmið: Tryggja þátttökuréttindi umhverfisverndarsamtaka.

Lýsing: Við skipan nefnda og starfshópa á vegum umhverfis- og auðlindaráðuneytisins verði þátttaka fulltrúa umhverfisverndarsamtaka tryggð, eftir því sem við á. Öðrum ráðuneytum verður boðið upp á sérstaka fræðslu um þátttöku umhverfisverndarsamtaka í nefndum og starfshópum, sbr. aðgerð nr. 1.

Tími: Viðvarandi verkefni 2018-2021.

Kostnaður: Innan fjárheimilda.

Ábyrgðaraðili: Umhverfis- og auðlindaráðuneytið.

Þessi síðari athugasemd okkar tengist hinni fyrri beint, þar sem skv. fundargerð 10. fundar hinnar þverpólitísku nefndar, nýtti hún sér tvennt til að móta drög að stefnu sinni um skiptingu svæða í verndarflokka: gögn samráðsfunda og ráðgjöf fyrirtækisins Alta. Af birtum fundapunktum af fundum nefndarinnar með sveitarfélögum í janúar 2019 verður þó ekki ráðið að rætt hafi verið um verndarflokka á þeim samráðsfundum. Hér hefði samráð við náttúruverndarsamtök verið gagnlegt og eðlilegt.

Leitað er eftir samráði við ráðuneytið um það, með hvaða hætti það hyggst rétta þennan augljósa lýðræðishalla af í þessu máli.

- -

Samtökin ÓFEIG náttúruvernd vinna að vernd Drangajökulsvíðerna og hafa á árinu látið gera tvær sérfræðiskýrslur um vernd þess svæðis sem óbyggðra víðerna – og látið kortleggja þau. Samtökin telja að friðlýsa eigi svæði, sem eru samkvæmt skilgreiningu *óbyggð víðerni* - sem *óbyggð víðerni*. Ella séu markmiðsákvæði náttúruverndarlaga ekki uppfyllt við friðlýsingu. Það á ekki síður við um *óbyggð víðerni* á miðhálandinu en annarsstaðar á Íslandi. Víðernin vernda sig ekki sjálf.

Virðingarfyllt,
f.h. stjórnar ÓFEIGAR náttúruverndar,
ofeig@ofeig.is

Sif Konráðsdóttir

Snæbjörn Guðmundsson