



Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis

Sent með tölvupósti.
Reykjavík, 1. febrúar 2021

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um Hálendisþjóðgarð, 369. mál.

Tilv. 202102-0001

Vísað er til umsagnarbeiðni í tölvupósti frá nefndasviði Alþingis um frumvarp til laga um Hálendisþjóðgarð (369. mál), dags. 11. desember 2020. Bændasamtökin hafa farið yfir efni frumvarpsins og gera eftirfarandi athugasemdir.

1. Almenn

Búnaðarþing 2020 ályktaði að friðun landsvæða og stofnun þjóðgarðs skyldi ekki gerð nema í samvinnu og með samþykki landeigenda og sveitarfélaga. Landsvæði yrðu ekki tekin undir friðunarákvæði án þess að ítarlegt samráð yrði haft við alla hagaðila að málinu og horft til áhrifaþátta svo sem atvinnuvega, landbúnaðar o.s.frv.

2. Stjórn, skipulag og heimildir ráðherra

Bændasamtökin telja jákvætt að lagt sé til að samtök bænda fái fulltrúa í stjórn Hálendisþjóðgarðs og umdæmisráð. Hins vegar lögðu samtökin í fyrri umsögn um málið áherslu á að stjórn hálendis- og þjóðgarðsmála yrði dreift með skynsamlegum hætti til hlutaðeigandi aðila. Samtökin lýstu áhyggjum af því að skipulagsvald sveitarfélaga verði skert á þeim svæðum sem þau hafa lögsögu innan miðhálandislínu og félli innan fyrirhugaðs þjóðgarðs. Mörg sveitarfélög gerðu athugasemdir, þegar frumvarpið var fyrst birt í samráðsgátt, við að með því yrði tekið af þeim lögbundið skipulagsvald.

Með tillögum í frumvarpinu eins og það liggur fyrir hefur að einhverju leyti verið komið til móts við þið þær athugasemdir. Í athugasemdum í greinargerð með frumvarpinu segir að lagt sé til að sveitarfélögin verði ráðandi aðili í stjórnkerfi Hálendisþjóðgarðs og að afar ólíklegt sé að sú staða geti komið upp að ósamræmi verði milli stjórnunar- og verndaráætlunar annars vegar og skipulagsáætlana sveitarfélaga hins vegar. Sveitarfélög í hverju rekstrarsvæði muni eiga meirihluta fulltrúa í hverju umdæmisráði. Hlutverk umdæmisráða verði að setja stjórnunar- og verndaráætlun fyrir hvert rekstrarsvæði. Þá eigi einn fulltrúi sveitarfélaga frá hverju umdæmisráði sæti í stjórn Hálendisþjóðgarðs og þar með meirihluta í stjórn hans.

Í athugasemdum í greinargerð segir að aðkoma sveitarfélaga sé tryggð með ofangreindu fyrirkomulagi. Stjórn hálendisþjóðgarðs er hins vegar ekki bundin af tillögum umdæmisráða og auki hefur ráðherra heimild til að gera breytingar á stjórnunar- og verndaráætlun eins og hún



kemur frá stjórn þjóðgarðsins án þess að bera það undir stjórn eða umdæmisráð, sbr. 5. mgr. 15. gr. frumvarpsins.

Framangreindar tillögur breyta því ekki frá fyrstu frumvarpsdrögum að endanlegt skipulagsvald er í raun fært til ráðherra. Umdæmisráðin hafa takmarkað vald gagnvart stjórn þjóðgarðsins og bera fremur einkenni samráðshópa og ráðherra fær afar víðtækar heimildir til ákvarðanatöku. Hann skal sem dæmi setja í reglugerð ákvæði um mörk og fjölda rekstrarsvæða, skipan í umdæmisráð og stjórn, sbr. 8. og 11. gr., efni stjórnunar- og verndaráætlunar og málsmeðferð við gerð og staðfestingu hennar, sbr. 14. og 15. gr. Setja í reglugerð nánari ákvæði um dvöl, umgengni og umferð í Hálandisþjóðgarði, sbr. 18. gr., málsmeðferð fyrir leyfisveitingu, sbr. 5. mgr. 18. gr. og 23. gr., gjaldtöku, sbr. 32. gr. og skilyrði fyrir atvinnutengda starfsemi innan þjóðgarðs, málsmeðferð, efni og gerð samninga um slíka starfsemi og tímalengd samninga, sbr. 20. og 32. gr.

Ekki er hægt að skilja ofangreint á annan veg en að endanlegt skipulagsvald færirst frá staðbundnum stjórnvöldum til ráðherra. Í fyrri umsögnum Bændasamtakanna um tengd mál hefur því verið haldið fram að hálandismálum verði best sinnt af heimamönnum. Þá hefur jafnframt verið bent hefur verið á að kostnaður við þjóðgarðinn verður gífurlegur, verði frumvarpið að lögum. Það er hagur sveitarfélaganna að vel sé á haldið á málum og að kostnaði við verkefnið sé haldið niðri. Markmiðum um dreifstýringu verður ekki náð nema umdæmisráðin fái töluvert meira vægi gagnvart stjórn sem síðan þyrfti meira vægi gagnvart ráðherra.

3. Hefðbundnar nytjar og sjálfbærni viðmið

Skv. 22. gr. frumvarpsins skal hefðbundin landnýting, svo sem búfjárbætur, fuglaveiði, hreindýraveiði og veiði í ám og vötnum, réttþöfum heimil í Hálandisþjóðgarði, enda séu uppfyllt ákvæði 3. gr. og þeirra laga sem um nýtinguna fjalla og að nýtingin sé sjálfbær. Skal sérstaklega fjallað um slíka nýtingu og umferð í stjórnunar- og verndaráætlun, sbr. 14. gr., og þess gætt að nýtingin hamli ekki náttúrulegri framvindu. Í athugasemdum við ákvæðið í greinargerð með frumvarpinu segir einnig að stjórn geti ákveðið að breyta reglunum við setningu nýrrar stjórnunar- og verndaráætlunar.

Þá segir í athugasemdum um 22. gr. í greinargerð með frumvarpinu að nýtingin sé heimil á þeim svæðum sem sérstaklega eru afmörkuð í reglugerð þjóðgarðsins, fjalla skuli um slíka nýtingu og umferð sem henni tilheyrir í stjórnunar- og verndaráætlun og þess gætt að nýtingin geti þróast með eðlilegum hætti á sjálfbærnan hátt. Í almennum athugasemdum í greinargerð með frumvarpinu um störf nefndarinnar segir að varðandi mat á sjálfbærni sé gert ráð fyrir að miðað verði við gildandi löggjöf á viðkomandi sviði.



Árið 2018 voru tóku gildi lög um landgræðslu nr. 155/2018. Samkvæmt þeim lögum skal ráðherra setja reglugerð með það að markmið að tryggja sjálfbæra landnýtingu með leiðbeiningum og viðmiðum þar að lútandi. Landgræðslunni er þar falið að gera tillögur að slíkum leiðbeiningum og viðmiðum og skal við þá vinnu hafa samráð við hlutaðeigandi stofnanir, sveitarfélög og hagsmunaaðila eftir því sem við á hverju sinni. Nú tæpum tveimur árum eftir að lögin voru samþykkt hafa þessar leiðbeiningar og viðmið ekki komið fram. Engar tillögur hafa því verið birtar um efnið og er því með frumvarpinu lagt til að fest verði í lög skilyrði um landnýtingu sem engin viðmið liggja fyrir um. Þá segir einnig í sama ákvæði að nýting skuli ekki „hamla náttúrulegri framvindu“. Ekki liggur fyrir hvað það felur í sér og er þess hvergi getið í frumvarpinu eða skýringum með því.

Beitarréttindi eru óbein eignarréttindi á tilteknum svæðum sem kunna að falla innan þjóðgarðsmarka. Þessi eignarréttindi eru oftast en ekki í eigu bænda. Bændasamtökin gera alvarlegar athugasemdir við það að í frumvarpi til laga um Hálendisþjóðgarð séu beitarréttindi bænda skilyrt við sjálfbærni viðmið án þess að hugtakið hafi verið skilgreint og útfært í lögum eða reglugerð. Í 4. kafla athugasemda í greinargerð með frumvarpinu segir að löggjöf sem þessi geti haft áhrif á heimildir landeigenda og annarra rétthafa lands til nýtingar og framkvæmda á landi sínu, þó sé almennt gert ráð fyrir að þjóðgarðar séu að meginstefnu til stofnaðir á landi í ríkiseign. Stofnun þjóðgarðs geti þannig falið í sér takmarkanir á eignarheimildum sem njóti verndar eignarréttarákvæðis stjórnarskrárinnar.

Í ljósi umfangs laganna og takmarkana sem þau kveða á um verður að gera þá kröfu að nánari greining fari fram á skerðingu eignarheimilda sem njóta verndar stjórnarskrár. Ofangreint orðalag er óljóst og ber vitni um að ekki hafi verið unnin nægileg greiningarvinna. Í öllu falli er ótækt að slíkar takmarkanir séu svo óskýrar og byggðar á hugtakanotkun sem ekki hefur verið viðurkennd eða fest í lög. Það er lágmarkskrafa að sjálfbærni viðmið liggja skýrt fyrir áður en byggt er á hugtakinu sjálfbærni í lögum sem takmarka eignarréttindi sem njóta verndar eignarréttarákvæðis 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrár. Varðandi aðrar nýttar líkt og veiði villtra fugla þyrftu þær einnig að vera í samræmi það sem heimilt er á nærliggjandi jörðum við landamerki þeirra, annars er hættu á að óeðlilegt álag færist til nærliggjandi svæða með tilheyrandi röskun. Þá segir í athugasemdum í greinargerð að almennt sé gert ráð fyrir að þjóðgarðar séu að meginstefnu til stofnaðar á landi í ríkiseign og geti falið í sér takmarkanir á eignarrétti skv. 1. mgr. 72. gr. stj. skr. og að land innan þjóðgarðsins „verði almennt séð“ í eigu ríkisins. Bent er á að vinnu við afmörkun þjóðlenda ekki lokið í öllum landshlutum.

4. Orkunýting

Bændasamtök Íslands skiluðu inn umsögn frumvarpið þegar það var birt í samráðsgátt 18. desember 2019 (mál nr. 317/2019) en þar var tekið fram að eðlilegt væri að ljúka vinnu við gerð áætlunar um vernd og orkunýtingu landsvæða, sbr. tillaga til þingsályktunar frá 146. lögb. (þskj. 291, 207. mál). Sú tillaga var ekki afgreidd og hefur nú aftur verið sett á dagskrá þingsins, sbr. 370. mál (þskj. 462). Bent er á að mörg ár eru liðin frá því að verkefnisstjórn 3. áfanga skilaði



tillögum til ráðherra, þær hafa ekki enn hlotið afgreiðslu Alþingis og enn óljóst er hvort eða hvenær náist lausn um framvindu rammaáætlunar.

Í 6. mgr. 23. gr. segir að nýjar háspennulínur í lofti verði ekki leyfðar, sem í raun útilokar raforkuflutning milli landshluta í gegnum þjóðgarðinn, sé horft til þeirrar tækni sem er til staðar. Um þetta vísast einnig til umsagnar Bændasamtaka Íslands um tillögu til þingsályktunar um stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku, 179. mál frá 148. lögþ.

Stöðugt framboð þarf að vera á rafmagni um land allt, ekki síst með orkuskipti í huga og markmið stjórnvalda í loftslagsmálum. Þessi atriði þurfa líka að fara saman við náttúruvernd en Bændasamtökin telja eðlilegt og sanngjarnt að engum dyrum sé lokað áður en það liggur fyrir hvernig þetta verður leyst.

5. Almennaréttur og umgengni

Fjallað er um dvöl, umgengni og umferð í 18. og 31. gr. frumvarpsins en þar er ráðherra veitt heimild til að takmarka aðgengi og umgengni í þjóðgarði. Þar er kveðið á um að ráðherra setji ákvæði í reglugerð er snúa að tjöldun og umferð gangandi, ríðandi og hjólandi, umferð vélknúinna ökutækja o.s.frv. M.ö.o. er ráðherra veitt heimild til takmarkana. Verði frumvarpið að lögum þarf að tryggja að hagaðilar fái aðkomu að gerð slíkrar reglugerðar.

Ekki er fjallað skýrt um samspil við almennaréttarkafli náttúruverndarlaga eða hvernig fer með fornar þjóðleiðir sem ber að varðveita eða umferð gangnamanna um hálendið. Í athugasemdum í greinargerð segir þó að náttúruverndarlög gildi almennt um náttúruvernd í landinu og komi þannig til fyllingar ákvæðum í frumvarpinu. Svo gæti hins vegar farið að ráðherra setji í reglugerð ákvæði sem stangast á við almennaréttarákvæða náttúruverndarlaga. Skýra þarf betur samspil ákvæða frumvarpsins við ákvæði annarra laga og reglugerða, sér í lagi varðandi umferð og dvöl manna í þjóðgarðinum.

5. Niðurlag

Bændasamtökin telja þær breytingar sem gerðar hafa verið á frumvarpinu frá því að það var fyrst birt í samráðsgátt ekki ganga nægilega langt til að leysa ágreining um efni þess. Þar að auki hefur ekki verið sýnt fram á að markmiðum sem lýst er í 3. gr. verði ekki náð fram með öðrum leiðum eða skv. heimildum í núgildandi lögum. Um það hefur ekki verið fjallað og að sama skapi ekki lögð fram greining á því hvaða leið sé best til þess fallin með hliðsjón af kostnaði og hagsmunum allra hlutaðeigandi. Bent hefur verið á að kostnaður við þjóðgarðinn verður gífurlegur og að stofnun þjóðgarðsins muni takmarka nýtingu hvers kyns landsáætlana sem Alþingi og stjórnvöld koma að, t.d. landsskipulagsstefnu, stefnu um nýtingu þjóðlendna, samgönguáætlun, fjarskiptaáætlun og kerfisáætlun Landsnets.



Það er að mati samtakanna ljóst að ekki hefur náðst nægileg sátt um málið svo tímabært sé að leiða í lög ákvæði um stofnun þjóðgarðs. Lagasetning er því ótímabær þar til búið er að finna lausnir á þeim stóru álitaeftum sem eftir standa.

Virðingarfyllst
f.h. Bændasamtaka Íslands



Guðrún Vaka Steingrimsdóttir