

Nefndasvið Alþingis
Umhverfis-og samgöngunefnd
nefnasvid@althingi.is

Reykjavík, 1. febrúar 2021

Tilvísun: 202012025

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um Hálandisþjóðgarð

Vísað er til erindis umhverfis- og samgöngunefndar Alþingis 11. desember sl. þar sem Skipulagsstofnun er sent til umsagnar frumvarp til laga um Hálandisþjóðgarð, 369. mál.

Hálandisþjóðgarður mun samkvæmt frumvarpinu ná yfir víðfeðmt svæði og til lands innan margra sveitarfélaga. Í því ljósi er sérstaklega mikilvægt að samspil ábyrgðar, verkefna og valdsviðs þjóðgarðsyfirvalda annarsvegar og sveitarstjórna sem skipulagsyfirvalda hinsvegar sé sem skýrast. Eftirfarandi ábendingar varða það efni, með einum eða öðrum hætti.

Gildissvið frumvarpsins

Samkvæmt 1. gr. frumvarpsins gilda löginn innan Hálandisþjóðgarðs. Samkvæmt 1. mgr. 5. gr. frumvarpsins virðist hinsvegar að löginn gildi einnig um „næsta nágrenni“ við þjóðgarðinn. Ef svo á að vera, virðist mikilvægt að það komi skýrt fram í gildissviðsgrein frumvarpsins sem og að í frumvarpinu og/eða skýringum við það komi fram hvernig „næsta nágrenni“ er afmarkað. Þá vakna spurningar hvort eignarnámsheimild sem sett er fram í 2. mgr. 5. gr. á við innan þjóðgarðsins eingöngu, eða einnig í „næsta nágrenni“.

Samkvæmt 2. mgr. 14. gr. á stjórnunar- og verndaráætlun þjóðgarðsins einnig að ná til „jaðarsvæða þjóðgarðsins“. Í skýringum við ákvæðið segir að jaðarsvæði séu ekki hluti hins friðlýsta svæðis en séu innan þeirra marka sem skilgreind eru í 1. gr. frumvarpsins. Það má því skilja það sem svo að „jaðarsvæði“ séu afmarkaðar „eyjar“ innan þess svæðis sem afmarkað verður utan um þjóðlendur á hálendinu og þegar friðlýst svæði.

Í 1. mgr. 23. gr. er síðan talað um „jaðarsvæði Hálandisþjóðgarðs vegna orkunýtingar“. Þar segir að jaðarsvæðin teljist ekki hluti hins friðlýsta svæðis. Samkvæmt orðanna hljóðan þar falla þau utan við gildissvið laganna eins og því er lýst í 1. gr. frumvarpsins. Ef til vill mætti leysa úr þessu með því að vísa til 1. mgr. 23. gr. í 1. gr. frumvarpsins þar sem fjallað er um gildissvið þess.

Skipulagsstofnun telur ekki að fullu ljóst hvort að þau jaðarsvæði sem vísað er til í 23. gr. eru eingöngu innan ystu marka þjóðgarðsins, eða hvort þau liggja líka utan við ystu mörk þjóðgarðsins og ef svo er, hvort þau liggja öll innan miðhálandislínunnar. Stofnunin telur þetta af slíku vægi að ljóst þurfi að vera í lögnum til hvaða svæða er hér vísað.

Þá eru millivísanir á milli 23. gr. og 2. gr. ekki alveg skýrar. Í 4. mgr. 23. gr. segir að verkefnisstjórn rammaáætlunar sé heimilt að leggja mat á virkjunarkosti „innan Hálandisþjóðgarðs“ sem skilgreindir hafa verið í biðflokki 3. áfanga rammaáætlunar „og eru innan þess svæðis sem afmarkað er í 1. másl. 2. gr.“. Þýðir þetta að verkefnisstjórn sé heimilt að taka fyrir virkjunarkosti í biðflokki sem eru innan hins friðlýsta svæðis, eða á þetta eingöngu við virkjunarkosti sem eru á skilgreindum jaðarsvæðum?

Þar sem vísað er til „jaðarsvæða“ í 14. gr. er það ekki gert með skírskotun til orkunýtingar. Það er ekki heldur sérstök skírskotun til orkunýtingar þar sem talað er um „næsta nágrenni“ í 5. gr. Tilefni virðist vera til að skýra þetta betur.

Þá er spurning hvort „jaðarsvæði“ er ef til vill ekki nægilega lýsandi hugtak fyrir það inntak sem því virðist vera ætlað í frumvarpinu. Hugtakið jaðarsvæði er almennt notað í skipulagsumræðu um fyrirbærið „buffer zone“, sem vísar almennt til einhverskonar áhrifsvæðis umhverfis það svæði sem fjallað er um. Samkvæmt þeirri merkingu væri jaðarsvæði þjóðgarðsins tiltekið belti umhverfis þjóðgarðinn, frekar en „eyjar“ innan hans.

Almennt um tengsl við skipulagslöggjöfina

Skipulagsstofnun telur ástæðu til að tengsl við skipulagslöggjöfina séu dregin skýrar fram í frumvarpinu. Stofnunin minnir í því sambandi bæði almennt á ábyrgð og verkefni sveitarstjórna samkvæmt skipulagslögum, en einnig á að í landsskipulagsstefnu, sem Alþingi afgreiðir, ber ávallt að setja fram stefnu um skipulagsmál á miðhálandinu. Bent er á eftirfarandi:

- Í 1. gr. frumvarpsins og í 3. mgr. 16. gr. verði auk laga um náttúruvernd vísað til skipulagslaga.
- Í 1. tl. í 12. gr. verði einnig vikið að samræmi við skipulagsáætlanir á viðkomandi svæðum.
- Í 14. gr. verði gerð stjórnunar- og verndaráætlunar fyrir þjóðgarðinn sett í samhengi við þá stefnu sem sett er fram í landsskipulagsstefnu, meðal annars sérstaklega um skipulagsmál á miðhálandinu.
- Í 1. mgr. 16. gr. er ástæða til að vísa ekki eingöngu til framkvæmda- og byggingarleyfisskyldu, heldur einnig til þess að framkvæmdir þurfa að vera í samræmi við skipulagsáætlanir viðkomandi sveitarfélags.
- Í 3. mgr. 25. gr. er fjallað um heimildir til að ráðast í framkvæmdir sem ekki er gert ráð fyrir í stjórnunar- og verndaráætlun. Þarna virðist vera tilefni til að vísa einnig til skipulagslaga og/eða skipulagsáætlana sveitarfélaga, enda þurfa allar framkvæmdir sem áhrif hafa á umhverfið og breyta ásýnd þess að vera í samræmi við skipulag samkvæmt skipulagslögum.
- Í 8. mgr. bráðabirgðaákvæða er tilefni til að vísa einnig til skipulagslaga og/eða skipulagsáætlana sveitarfélaga.

Um ábyrgð á skipulagsgerð innan Hálandisþjóðgarðs

3. gr. frumvarpsins

Í 6. tölulið í 3. gr. frumvarpsins segir að þjóðgarðurinn verði vettvangur umræðu og ákvarðanatöku um landnýtingu innan þjóðgarðs og þróun hans.

Skipulagsstofnun minnir á að skipulagsgerð sveitarfélaga er samkvæmt skipulagslögum vettvangur fyrir umræðu og ákvarðanatöku um landnýtingu og þróun viðkomandi landsvæða. Stofnunin telur

að endurskoða þurfi 6. tölulið 3. gr. í því ljósi, eða skýra frekar ef fyrirhugað er að breyta frá meginreglu skipulagslaga.

4. gr. frumvarpsins

Í niðurlagi 2. mgr. 4. gr. frumvarpsins segir að í samningum ráðherra og landeigenda um friðlýsingu skuli meðal annars koma fram „hvaða landnýting er heimil á svæðinu“.

Skipulagsstofnun minnir á að skipulagsgerð sveitarfélaga er samkvæmt skipulagslögum vettvangur fyrir ákvarðanatöku um landnýtingu landsvæða. Stofnunin telur að endurskoða þurfi 2. ml. 2. mgr. 4. gr. í því ljósi, eða skýra frekar ef fyrirhugað er að breyta frá meginreglu skipulagslaga.

14. gr. frumvarpsins

Í 14. gr. frumvarpsins og fleiri greinum er lýst hvert skuli vera efni stjórnunar- og verndaráætlunar þjóðgarðsins. Skipulagsstofnun hefur áður vakið athygli á því að hér er um að ræða áþekkt stjórnæki og skipulagsáætlanir sveitarfélaga og ítrekar mikilvægi þess að sem skýrast sé í lögum og reglugerð gengið frá því hvernig verkaskipting og snertifletir hvað varðar stefnu og ákvæði um landnýtingu, uppbyggingu og verndun eiga að vera á milli stjórnunar- og verndaráætlunarinnar og skipulagsgerðar sveitarfélaga (svæðis-, aðal- og deiliskipulags).

18. gr. frumvarpsins

Í 6. mgr. 18. gr. frumvarpsins segir að í stjórnunar- og verndaráætlun Hálandisþjóðgarðs skuli gera sérstaka grein fyrir öllum vegum sem heimilt er að aka innan þjóðgarðsins o.s.frv.

Skipulagsstofnun vekur athygli á að samkvæmt náttúruverndarlögum ber sveitarstjórnnum að vinna skrá um vegi í náttúru Íslands samhliða gerð aðalskipulags. Óljóst er af framangreindu orðalagi hvort ætlunin er að þjóðgarðsyfirvöld yfirtaki þetta lögboðna verkefni sveitarfélaga innan þjóðgarðsins, eða hvort þarna er áformað samspil verkefna þjóðgarðsyfirvalda og sveitarstjórna og þá hvernig.

23. gr. frumvarpsins

Í 8. mgr. 23. gr. frumvarpsins segir að kröfur sem gerðar eru á jaðarsvæðum þjóðgarðs (og virðist vísa til breytinga á virkjunum) skuli koma fram í reglugerð. Í skýringum við ákvæðið er auk reglugerðar vísað til stjórnunar- og verndaráætlunar og deiliskipulags. Hér virðist vera tilefni til að yfirfara og samræma ákvæði og skýringar.

Ákvæði til bráðabirgða

Í ákvæðum til bráðabirgða segir að ákvæði laganna skuli ekki hafa áhrif á gildi þeirra skipulagsáætlana sem settar hafa verið fyrir landsvæði innan Hálandisþjóðgarðs fyrir gildistöku laganna.

Skipulagsstofnun vekur athygli á þeim skyldum sem sveitarfélög hafa samkvæmt skipulagslögum til aðal- og deiliskipulagsgerðar, auk heimildar þeirra til svæðisskipulagsgerðar ef þau telja tilefni til. Stofnunin telur þörf á að skýra frekar hvernig samband þessara nýju laga á að vera við þessi verkefni sveitarfélaga til frambúðar, en ekki eingöngu um samband þeirra við gildandi skipulagsáætlanir við gildistöku laganna.

Eftirlit með framkvæmdum og úrræði gagnvart brotum

Mikilvægt er að skýrt sé hvaða stjórnvald hefur skyldur til að hafa eftirlit með framkvæmdum á því landi sem þjóðgarðurinn nær yfir og valdheimildir til að bregðast við, ef um brot er að ræða.

Í VII. kafla er fjallað um þvingunarúrræði og viðurlög. Skipulagsstofnun telur að yfirfara þurfi ákvæði kaflans með tilliti til ákvæða skipulagslaga og mannvirkjalaga um þvingunarúrræði og viðurlög með

það fyrir augum að ekki skapist óvissa um ábyrgð og skyldur þjóðgarðsyfirvalda og skipulagsfulltrúa og byggingarfulltrúa sveitarfélaga.

Stjórnsýsla

Stjórnsýsla Hálendisþjóðgarðs virðist nokkuð umfangsmikil. Í 8. gr. er mælt fyrir um stjórn þjóðgarðsins sem í sitji a.m.k. 12 manns auk jafnmargra varamanna. Í 11. gr. er mælt fyrir um umdæmisráð rekstrarsvæða. Rekstrarsvæðin verði að a.m.k. sex og í hverju umdæmisráði sitji a.m.k. níu fulltrúar, auk jafnmargra varamanna. Í 10. gr. er mælt fyrir um starfsemi stjórnarinnar. Þar kemur m.a. fram að stjórnin fundi eigi sjaldnar en á þriggja mánaða fresti.

Ekki er ljóst af frumvarpinu hvaða aðilar í stjórnkerfi þjóðgarðsins eiga að fara með verkefni á borð við umsagnir um skipulagstillögur sveitarfélaga og umhverfismat framkvæmda. Skipulagsstofnun bendir á að mikilvægt er út frá skilvirkni og tímafrestum sem um þau mál gilda að skýrt sé hvert beina skal slíkum erindum og að stjórnkerfi þjóðgarðsins gefi kost á að þau geti verið afgreidd skilvirkt.

Málsmeðferð stjórnunar- og verndaráætlunar

Fjallað er um málsmeðferð stjórnunar- og verndaráætlunar í 15. gr. frumvarpsins.

Skipulagsstofnun minnir á að málsmeðferð stjórnunar- og verndaráætlunar þarf að samrýmast kröfum laga nr. 105/2006 um umhverfismat áætlaða.

Réttaráhrif stjórnunar- og verndaráætlunar

Í 5. ml. 1. mgr. 16. gr., sbr. einnig 4. tölul. 2. mgr. 31. gr., er ráðherra veitt heimild til að setja nánari ákvæði um réttaráhrif stjórnunar- og verndaráætlunar í reglugerð.

Skipulagsstofnun telur mikilvægt að lögin sjálf kveði með skýrum hætti á um réttaráhrif stjórnunar- og verndaráætlunar og ítrekar það sem áður er nefnt að skýra þarf nánar samspil stjórnunar- og verndaráætlunar og skipulagsáætlana sveitarfélaga.

Umsýsla lands sem landeigandi

Í 4. mgr. 5. gr. er fjallað um gerð lóðarleigusamninga innan Hálendisþjóðgarðs. Samningar um lóðarleigu eru eðli málsins samkvæmt gerðir á milli eiganda viðkomandi lands og leigutaka.

Fram kemur í 3. ml. 4 mgr. 5. gr. að Hálendisþjóðgarður annist samningagerð við lóðarleiguhafa. Ákvæðið er þar ekki bundið við þjóðlendur og land í eigu ríkisins að séð verður. Hvað á við í þessu tilliti ef innan þjóðgarðsins er land í einkaeign sbr. undanþáguheimild í 1. mgr. 4. gr.?

Í 2. mgr. 21. gr. segir að Hálendisþjóðgarður, að fenginni tillögu viðkomandi umdæmisráðs, veiti leyfi til nýtingar lands og landsréttinda samkvæmt lögum um þjóðlendur í stað sveitarstjórna. Spurning vaknar um hvort þetta ákvæði kallar ekki á breytingu á lögum um þjóðlendur nr. 58/1998, þar sem umrætt ákvæði þeirra fjallar fortakslausum um sveitarstjórnir.

Loftslagsmál

Skipulagsstofnun telur tilefni til að tengja frumvarpið með skýrari hætti við stefnu stjórnvalda um loftslagsvæna landnotkun og markmið um vernd jarðvegs og gróðurs og endurheimt vistkerfa í því skyni að auka kolefnisbindingu og draga úr losun frá landi, sbr. m.a. aðgerðaáætlun í loftslagsmálum, markmið laga um landgræðslu og tillögu að viðauka við landsskipulagsstefnu sem

umhverfis- og auðlindaráðherra stefnir að því að leggja fram á Alþingi á yfirstandandi þingi. Lagt er til að markmiðsákvæði 3. gr. og skýringar við það verði yfirfarin í þessu ljósi, auk þess sem rétt virðist að vísa til markmiða í loftslagsmálum í upptalningu 2. mgr. 14. gr. á viðfangsefnum stjórnunar- og verndaráætlunar.

Aðrar ábendingar

Í 3. gr. eru sett fram markmið með stofnun hálandisþjóðgarðs. Í mörgum töluliðum í greininni virðist eiga betur við að vísa til „landsvæðisins“ eða „hálandisins“ frekar en „þjóðgarðsins“, svo sem að markmiðið sé að vernda náttúru og sögu landsvæðisins eða hálandisins, en ekki þjóðgarðsins.

Ekki er ljóst hver þýðing vísunar til 1. töluliðar 8. gr. á að vera, þar sem hún kemur fram í 1. mgr. 11. gr.



Ásdís Hlökk Theodórsdóttir
forstjóri