

Alþingi
Nefndasvið
Austurstræti 8 – 10
101 Reykjavík

nefnadasvid@althingi.is

1. febrúar 2021

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

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að allt miðhálandi Íslands verði þjóðgarður og að miðað verði við þjóðlendumörk auk svæða þar utan við sem þegar hafa verið friðlýst. Þannig verði nær þriðjungur landsins friðlýstur og veitt heimild til stækkunar svæðisins.

Gert er ráð fyrir að ráðherra fái mikið vald og gert er ráð fyrir að Alþingi og sveitarstjórnir eigi takmarkaða lýðræðislega aðkomu að viðamiklum ákvörðunum.

- Ráðherra ákveður mörk þjóðgarðsins og stækkun hans með reglugerð.
- Ráðherra ákveður jaðarsvæði þjóðgarðsins sem ekki teljast hluti hins friðlýsta svæðis þar sem heimilt verður að starfrækja virkjanir og háspennulínur sem þegar eru í rekstri.
- Ráðherra skipar forstjóra þjóðgarðsins.
- Ráðherra skipar 11 manna stjórn, getur sett hana af og staðfestir starfsreglur hennar.
- Ráðherra setur reglugerð um verkefni og starfsemi þjóðgarðsins.
- Ráðherra skipar sex eða fleiri umdæmisráð.
- Ráðherra staðfestir eða breytir tillögum að stjórnunar- og verndaráætlunum.
- Ráðherra setur reglugerð um skilyrði fyrir atvinnutengda starfsemi þar sem ákveðin er tímalengd og efni samninga.
- Ráðherra setur reglugerð um leyfisveitingar vegna einstakra verkefna og viðburða
- Ráðherra skal setja margar aðrar reglugerðir og hefur heimild til setningar annarra.

Alþingi getur með samþykkttri verndar- og orkunýtingaráætlun heimilað nýja virkjun á jaðarsvæðum hálandisþjóðgarðs enda séu þröng skilyrði uppfyllt. Þó er ekki minnst á háspennulínur sem leiða kunna af nýjum virkjunum en þær verða þó ætíð nauðsynlegur hluti virkjanaframkvæmda. Allar framkvæmdir innan þjóðgarðsins verða bannaðar sem ekki samræmast verndarmarkmiðum. Augljóst er að það verður erfitt að uppfylla kröfur sem gerðar verða samkvæmt frumvarpinu enda hefur ráðherra vald til að skilgreina jaðarsvæðin í reglugerð.

Samtök atvinnulífsins telja mikilvægt að vernda sérstaka og viðkvæma hluta landsins og eru almennt sammála markmiðum í 3. gr. frumvarpsins. Með frumvarpinu er þó gengið langt og gert ráð fyrir að 30% landsins falli undir hálendisþjóðgarð auk þess sem síðar kann að bætast við. Við undirbúning málsins voru til umfjöllunar um afmörkun svæða til friðlýsingar og sú víðtækasta valin. Áhrif sveitarstjórna á skipulag og á nytjar lands og náttúru verða minni en áður, hvort sem er um samgöngubætur, uppbyggingu ferðaþjónustu eða aðra atvinnustarfsemi sem fram að þessu hafa fallið undir skipulagsvald sveitarfélaganna.

Samtök atvinnulífsins telja þó alvarlegast að frumvarpið tryggir ekki sjálfbæra þróun íslensks samfélags.

Af þessu tilefni vilja samtökin koma eftirfarandi á framfæri.

Sjálfbær þróun

Lykilatriði við þróun hvers samfélags er að það mæti þörfum núlifandi kynslóða án þess að ganga á rétt komandi kynslóða til hins sama (e. development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs). Hugtakið var mótað á níunda áratug síðustu aldar í skýrslu sem gerð var á vegum Sameinuðu þjóðanna undir forystu Gro Harlem Brundtland fyrrum forsætisráðherra Noregs. Skýrslan *Our Common Future* lagði grunn að meginforsendum umhverfisréttar sem hafa öðlast sess í löggjöf Vesturlanda síðan. Sjálfbær þróun felst í langtímahugsun þar sem reynt er að tryggja sem best möguleika afkomenda okkar til að tryggja og viðhalda góðum lífsskilyrðum án þess að ganga á gæði náttúrunnar. Sjálfbær þróun byggir á þremur grunnstoðum sem eru vistkerfið, félagslegar aðstæður og efnahagslegir þættir. Þessar stoðir eru nátengdar og ákvarðanir um einn þátt geta haft áhrif á hina tvo. Íslendingar þekkja mjög vel hve vel hefur tekist til síðustu áratugi um nýtingu sjávarauðlinda landsins sem eiga ríkan þátt í efnahagslegri velferð landsmanna án þess að ganga um of á auðlindirnar sjálfar. Svipað má segja um nýtingu jarðvarma og vatnsfalla.

Í skýrslu atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins sem kom út í október sl. undir heitinu **Sjálfbær orkuframtíð. Orkustefna til ársins 2050** segir „*Aðgengi að orku, jafnt varma, rafmagni og eldsneyti, er hluti af almennum lífsgæðum almennings og jafnframt forsenda þess að hana megi nýta sem aflgjafa til að knýja hjól atvinnulífsins. Verðmætasköpun af endurnýjanlegum orkuauðlindum er þannig ein af undirstöðum lífskjara á Íslandi. Orkuöryggi og tryggt orkuframboð er grundvallarþáttur í þjóðaröryggi Íslands.*” „*Með langtímaorkustefnu er stefnt að því að gæta hagsmuna núverandi sem komandi kynslóða. Þar er sjálfbær þróun höfð að leiðarljósi, sem endurspeglar jafnvægi milli efnahagslegra, samfélagslegra og umhverfislegra þátta.*”

Íslendingar standa frammi fyrir miklum áskorunum á næstu áratugum bæði í félagsmálum, efnahagsmálum og ekki síst í umhverfismálum.

Í fyrsta lagi mun hlutfall eldri borgara sem hlutfall af íbúum landsins halda áfram að hækka. Hlutfall þeirra sem eru á vinnumarkaði og standa undir heilbrigðiskerfinu og öðrum félagslegum úrræðum ásamt umfangsmiklum almennum opinberum rekstri mun fara lækkandi. Eins fylgja því viðamikil verkefni að viðhalda og efla byggð í öllu landinu. Uppbygging öflugra samgangna, orkukerfis, fjarskipta, menningar, menntunar og annarra innviða sem nauðsynlegir eru í nútímasamfélagi verður viðvarandi verkefni. Þegar búið verður að friða svo stóran hluta landsins leggur það auknar kvaðir á allar framkvæmdir og takmarkar möguleika til að leita hagkvæmra lausna sem jafnframt geta verið í fullri sátt við umhverfið.

Í öðru lagi verður að tryggja að efnahagslífið komist sem fyrst upp úr öldudalnum sem fylgt hefur kórónuveirunni og útbreiðslu hennar. Í kjölfarið þurfa útflutningstekjur að aukast um 1.000 milljarða króna á næstu tveimur áratugum til að viðhalda lífskjörum í landinu. Umgjörð atvinnulífsins þarf að hvetja til rannsókna og nýsköpunar, gera fólki auðvelt að stofna til eigin reksturs og njóta ávinningsins þegar vel tekst til, skattkerfið þarf að vera einfalt, gagnsætt og skattlagning hógvær. Alþjóðaviðskipti verða að vera greið og samkeppnishæfni Íslands verður að batna og nálgast það sem best gerist meðal nágrannaþjóðanna.

Í þriðja lagi og ekki síst koma áskoranir í umhverfismálum. Vöxtur hagkerfisins verður að vera grænn og hringrásarhugsun að gegnsýra alla framleiðslu og þjónustu. Draga þarf úr losun gróðurhúsalofttegunda og auka bindingu þeirra í gróðri og með því að binda steingerðan koltvísýring í jarðlögum. Stefnt er að kolefnishlutleysi samfélagsins á skömmum tíma. Samstaða ríkir einnig um að varðveita sérstaka náttúru landsins. Með frumvarpinu og annarri löggjöf undanfarinna ára hefur umhverfismálum og sérstaklega náttúruvernd verið gert afar hátt undir höfði en önnur sjónarmið þurft að víkja.

Aukin ábyrgð í umhverfismálum er mikilvægur hluti þróunar allra þátta þjóðlífsins en það dugir ekki að horfa einungis til umhverfisþátta þegar horft er til langs tíma. Gera verður öðrum stöðum sjálfbærrar þróunar, félagslegum þáttum og efnahagslegum áhrifum jafn hátt undir höfði.

Græn framtíð

Nútímasamfélag er orkusamfélag. Samkeppnisstaða Íslands er öfundsverð þegar litið er til fjölmargra nágrannalanda sem hafa byggt hagkerfin á orku sem kemur úr kolum, olíu og jarðgasi. Hér er öll framleiðsla orku úr sjálfbærri nýtingu vatnsafls og jarðvarma. Enginn vafi er á að eftirspurn eftir grænni orku mun aukast mjög á næstu áratugum með rafvæðingu bílaflotans, orkuskiptum í fiskiskipaflotanum og flutningum hvort sem er á landi, hafi eða í lofti.

Tækniframfarir í atvinnulífinu, heimilishaldi og opinberum rekstri munu krefjast aukinnar orku hvort sem til framleiðslu, þjónustu eða neyslu.

Á Norðurlöndum er gert ráð fyrir því að umhverfisvænn vöxtur hagkerfanna muni auka mjög eftirspurn eftir raforku. Í Danmörku er ætlað að eftirspurnin muni tvöfaldast til 2030, í Noregi að hún aukist um 35% til 2050, í Svíþjóð um þriðjung til 2045 og í Finnlandi um tæp 60% til 2050.

Hér á landi gerir orkuspárnefnd ráð fyrir svipaðri þróun og að aflþörf raforku til ársins 2050 geti aukist um tæp 20% miðað við svipaða þróun og undanfarna áratugi. En til að ná að auki markmiðum um orkuskipti og til að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda og leggja áherslu á græna framtíð geti aukningin verið nær 30%. Komi til aukinnar stórnotkunar s.s. vegna nýrrar atvinnustarfsemi geti orkuþörfin orðið enn meiri.

Fólksfjölgun og ný atvinnustarfsemi í ferðaþjónustu, tölvuverum, matvælaframleiðslu, almennum iðnaði eða á öðrum sviðum krefst aukinnar orkuframleiðslu sem mæta verður með grænni orku. Að auki skapast möguleikar til útflutnings orkuþekkingar og orku í formi eldsneytis til dæmis vetnis. Þarna þarf að horfa til langrar framtíðar og tryggja að Íslendingar geti áfram notið sjálfbærrar nýtingar þeirra auðlinda sem landið hefur búið þeim.

Umhverfislöggjöfin

Síðasta áratuginn hefur Alþingi samþykkt miklar breytingar á íslenskri löggjöf sem tengist umhverfismálum. Íslenskt atvinnulíf hefur lagað sig að löggjöfni og skipa umhverfismál sífellt stærri þátt í rekstri fyrirtækja sem stunda umhverfistengda nýsköpun og þróun af miklum þrótti.

Umhverfis- og auðlindaráðuneytið hefur fengið sífellt viðameiri verkefni sem tengjast loftslagsmálum, náttúruvernd, stjórn úrgangsmála og leyfisveitingum fyrir atvinnureksturinn. Töluverður hluti löggjafarinnar tengist skuldbindingum Íslands gagnvart EES-samningnum og sérstökum samningum við ESB en þar er átt við loftslagssamstarfið. Eðlilega hefur ráðuneytið umhverfissjónarmið, náttúruvernd og friðun jafnan í fyrsta sæti. En sú spurning hefur orðið áleitnari síðustu ár hvort sjálfbær þróun, þar sem tekið er mið af öllum þremur stöðum hennar hafi, verið látin víkja í forgangsröðinni.

Hér er því tilefni til að staldra við og íhuga hvort ástæða sé til að huga að endurskoðun löggjafarinnar til að tryggja betur stöðu sjálfbærrar þróunar með hagsmuni komandi kynslóða að leiðarljósi.

Sem dæmi má nefna lög um verndar- og orkunýtingaráætlun (rammaáætlun) nr. 48/2011. Þar eru virkjanakostir flokkaðir í verndarflokk, biðflokk og nýtingarflokk. Samkvæmt lögunum er áætlunin bindandi fyrir sveitarstjórnir við

gerð skipulagsáætlana. Áður en lögin tóku gildi hafði um árabil verið unnið að 2. áfanga rammaáætlunar undir verkefnisstjórn sem skipuð var sameiginlega af iðnaðarráðherra og umhverfisráðherra. Í framhaldinu samþykkti Alþingi þingsályktun snemma árs 2013 byggða á tillögum verkefnisstjórnarinnar. Með lögunum var umsjón með rammaáætlun flutt til umhverfis- og auðlindaráðuneytisins, verkefnisstjórn er skipuð af ráðherra og hún velur síðan faghópa og skilgreinir verkefni þeirra og hverjir vinna nauðsynleg verkefni. Þetta hefur þýtt að ekki hefur náðst sátt um niðurstöður verkefnisstjórnarinnar eins og nauðsynlegt er. Samtök atvinnulífsins telja eðlilegt að lögin verði endurskoðuð og að umsjón þeirra verði á hendi tveggja ráðuneyta þ.e. að atvinnuvega- og nýsköpunarráðherra öðlist þar jafngildan sess á við umhverfis- og auðlindaráðherra. Mikilvægt er að þessu verði breytt hið fyrsta.

Önnur lög þessu nátengd eru skipulagslögin nr. 123/2010 sem heyra undir umhverfis- og auðlindaráðuneytið. Samkvæmt þeim er m.a. mótuð landsskipulagsstefna þar sem samþætta á áætlanir um samgöngur, byggðamál, náttúruvernd, orkunýtingu og aðra málaflokka sem varða landnotkun ásamt nýtingu og vernd auðlinda haf- og strandsvæða. Þessi lög eru nátengd lögunum um rammaáætlun. Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið hefur undanfarið unnið að samþættingu allra áætlana sem undir það heyrir þ.e. samgöngur, byggðamál (sóknaráætlanir), fjarskipti og málefni sveitarfélaga. Samtök atvinnulífsins telja eðlilegt að færa skipulagslögin undir samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið.

Þriðja dæmið sem hér er tiltekið eru lög um náttúruvernd nr. 60/2013. Þar er gert ráð fyrir að framkvæmdáætlun náttúruminjaskrár fari fyrst til almennrar kynningar og umsagnar en verði eftir umfjöllun ráðherra lögð fyrir Alþingi. Þjóðgarðar eru í lögunum einn flokkur friðlýstra svæða en njóta þeirrar sérstöðu að þar eru allar framkvæmdir bannaðar sem ekki tengjast markmiði friðlýsingarinnar. Ráðherra er heimilt að friðlýsa heil vatnakerfi en þá verður óheimilt að nýta viðkomandi svæði til orkuframleiðslu og allar framkvæmdir sem raskað geta svæðinu bannaðar.

Samtök atvinnulífsins telja nauðsynlegt að endurskoða þessi ákvæði. Því ekki þurfa öll svæði innan þjóðgarðs að njóta sömu verndar og það þarf að vera unnt að huga að uppbyggingu vega (t.d. milli landshluta), jarðhita- eða vatnsaflsnýtingu með nýrri tækni sem hefur minni áhrif en áður hefur þekkst auk hugsanlegrar rafínulagnar með minni umhverfisáhrifum en nú þekkjast. Þannig er æskilegt að inn í lög um náttúruvernd komi ákvæði þannig að í vissum tilvikum verði unnt að ráðast í framkvæmdir aðrar en þær sem tengjast þjóðgarðinum sjálfum. Hugsanlegt er að atbeina Alþingis þurfi til með þingsályktun. Á sama hátt er æskilegt að litið verði til þess að heimila nýtingu hluta vatnasvæða þar sem umhverfisáhrif eru lítil en geta haft mikil samfélagsleg jákvæð áhrif.

Frumvarp um hálandisþjóðgarð

Eins og fram kemur í upphafi þá eru Samtök atvinnulífsins fylgjandi vernd viðkvæmra svæða landsins en útfærsla verndar skiptir meginmáli. Þegar eru starfræktir þrír þjóðgarðar á landinu og Vatnajökulsþjóðgarður var við stofnun talinn stærstur þjóðgarða Evrópu. Hann nær yfir 14% flatarmáls landsins. Gert er ráð fyrir að hálandisþjóðgarðurinn verði ríflega tvöfalt stærri. Það er ekki gerð mikil grein fyrir því í frumvarpinu né í greinargerð hvað næst fram með svo gríðarmikilli stækkun þjóðgarðsins. Ekki er fjallað um áhrif friðlýsingarinnar á sjálfbæra nýtingu auðlinda landsins að öðru leyti en gert er ráð fyrir að veiði og búfjárbætt rétthafa verði óbreytt. Nauðsynlegt er að taka þessi atriði til ítarlegrar umfjöllunar áður en frumvarpið verður að lögum. Meta þarf áhrifin á sjálfbæra þróun samfélagsins til langs tíma, meta hugsanlegan ábata og eins neikvæð áhrif bæði fyrir umhverfi, samfélag og efnahag mun ítarlegar en gert hefur verið.

Eins og fram kemur hér að ofan hefur umhverfislöggjöfin sett sveitarfélögum sífellt þrengri skorður um skipulag innan marka þeirra. Alþingi hefur smátt og smátt aukið miðstýringu og fært vald til ríkisins og stofnana þess. Frumvarpið er sömuleiðis þessu marki brennt. Samtök atvinnulífsins telja rétt að staldra við og að skoðað verði hvort þessi þróun sé æskileg eða hvort ekki sé rétt að færa valdið frekar í hina áttina þannig að sveitarstjórnir hver á sínu svæði hafi meira að segja um sjálfbæra þróun og nýtingu náttúruauðlinda hver á sínu svæði. Um leið og valdið er fært til ríkisins dregur úr möguleikum íbúanna til að hafa áhrif á sín nærsvæði og möguleika til uppbyggingar atvinnu og nýtingu tækifæra sem í umhverfinu búa.

Enginn vafi er á að ferðamennska hefur áhrif á atvinnu og þjónustu víða um land. Það er hins vegar ekki unnt að ráða af frumvarpinu hver til dæmis nákvæm áhrif stofnun Vatnajökulsþjóðgarðs hefur haft á þessa þætti umfram áhrif fyrri þjóðgarða sem nú falla innan þjóðgarðsins. Það er löngu vitað að jarðhita- og vatnsaflsvirkjanir draga að sér gríðarlegan fjölda ferðamanna og áhugi á endurnýjanlegum orkulindum og nýtingu þeirra meðal ferðamanna er mikill. Þetta er ekki sagt til að draga úr gildi ósnortinnar náttúru fyrir ferðamenskuna heldur til að benda á að allt hangir þetta saman og styrkir hvert annað.

Samtök atvinnulífsins telja afar mikilvægt að samhliða undirbúningi að stækkun þjóðgarðs á miðhálandinu fari fram vandað mat á efnahagslegum og félagslegum áhrifum stækkunarinnar sem ekki er að finna í greinargerð auk umhverfislegs ávinnings sem reyndar er ekki fjallað um nema með almennum jákvæðum orðum í greinargerðinni.

Lengst af hafa áætlanir um friðlýsingar verið lagðar fyrir Alþingi til umfjöllunar og staðfestingar og hafa þannig hlotið pólitískan og samfélagslegan stuðning. Nú bregður svo við að ráðherra er ætlað að ákveða friðlýsingar með reglugerð. Þannig verður unnt að stofna og stækka þjóðgarðinn án aðkomu þingsins.

Samtökin telja með hliðsjón af því sem undan er rakið alls óverjandi að fela umhverfis- og auðlindaráðherra svo mikið vald og að aðkoma Alþingis sé forsenda þess að um nýtingu og friðlýsingu svæða ríki sem víðtækust sátt. Í 23. grein frumvarpsins er Alþingi heimilað að samþykkja nýja virkjun á jaðarsvæði Þjóðgarðsins. Sú spurning vaknar hvort víða í lögum sé að finna ákvæði sem heimila þinginu að álykta um tiltekna hluti og þá um leið hvort ákvæðið leiði til þess að Alþingi megi ekki álykta um eitthvað annað?

Að lokum

Samtök atvinnulífsins telja sjálfbæra þróun og græna uppbyggingu nauðsynlega til að takast á við mikilvægustu áskoranir samfélagsins til langrar framtíðar. Nauðsynlegt er að stjórnvöld geri grein fyrir því hvaða áhrif frumvarpið og stækkun Þjóðgarðs á miðhálandinu hafi á þessa þætti ásamt því að hugað verði að hvort íslensk umhverfislöggjöf setji sjálfbærri þróun hér á landi of þröngar skorður.

Virðingarfyllt,



Halldór Benjamín Þorbergsson,
framkvæmdastjóri.