



VIÐSKIPTARÁÐ ÍSLANDS

Nefndasvið Alþingis
Umhverfis- og samgöngunefnd
Austurstræti 8-10
101 Reykjavík

Reykjavík, 1. febrúar 2021

Efni: Frumvarp til laga um Hálandisþjóðgarð (Mál nr. 369)

Viðskiptaráð Íslands þakkar fyrir tækifærið til að veita umsögn um frumvarp til laga um Hálandisþjóðgarð. Í náttúru Íslands felast gríðarleg og að mörgu leyti ómetanleg verðmæti sem hlúa ber að svo þeirra megi njóta um alla framtíð, hvort sem er til sjálfbærrar nýtingar eða náttúruverndar. Ýmis réttmæt en ólík sjónarmið togast á í þessu stóra máli sem taka þarf tillit til. Til dæmis er mikilvægt að sveitarfélög haldi skipulagsvaldi sínu og að valdi yfir þjóðgarðinum og friðlýsingum sé vel dreift. Í fyrri umsögn Viðskiptaráðs um málið sagði að ekki væri tekið nægilega mikið tillit til þessa og því er jákvætt að gerðar hafi verið úrbætur.¹ Enn eru þó tækifæri til að gera betur og því vill Viðskiptaráð koma eftirfarandi á framfæri:

- Þar sem málið er stórt og umdeilt er rétt að fara hægar í sakirnar á meðan reynsla fæst af rekstri og starfsemi þjóðgarðsins.
- Óviðunandi er að enn sé fullyrðingum um efnahagsleg áhrif haldið á lofti sem bent hefur verið á með skýrum hætti að séu ekki á rökum reistar.
- Líklegt er að orkuþörf aukist á næstu árum og óljóst er með hvaða hætti henni verður mætt. Stofnun Hálandisþjóðgarðs má ekki setja möguleikum á orkunýtingu of miklar skorður.
- Í takt við markmið frumvarpsins og fyrirhugaða atvinnustefnu er rétt að atvinnulífið hafi breiðari skírskotun í stjórn sjóðsins.

1 Margslungið og umdeilt mál kallar á að farið sé varlega í sakirnar

Með frumvarpinu er lagt til að heildarstærð þjóðgarðs á hálendinu og í nágrenni þess meira en tvöfaldist að stærð og verður þá um að ræða þriðjung af Íslandi. Þetta er stór og mikil breyting og því er skiljanlegt að málið hafi mætt nokkurri andstöðu enda fjölbreyttir hagsmunir og skoðanir sem togast á.

Skynsamlegt væri að taka hófsamari skref við stofnun þjóðgarðsins og nýta síðan reynsluna við frekari þróun. Þannig er tryggt að ólíkum sjónarmiðum sé sem best mætt.

2 Fullyrðingar um efnahagsleg áhrif standast ekki skoðun

Í fyrri umsögn sýndi Viðskiptaráð fram á að fullyrðing um ótvíræð jákvæð efnahagsleg áhrif friðlýstra svæða sem finna má í greinargerð og hefur verið mikið haldið á lofti ætti ekki við rök að styðjast. Í 2. kafla greinargerðar frumvarpsins segir enn, líkt og í frumvarpsdrögum; „Þá hafa efnahagsleg áhrif friðlýstra svæða verið rannsökuð sérstaklega. Í desember 2018 kom út skýrsla Hagfræðistofnunar

¹ Sjá umsögn VÍ sem send var í samráðsgátt: <https://www.vi.is/umsaagnir/halendisthiodgardur---fyrir-alla-thiodina>

Háskóla Íslands, sem sýndi ótvírætt jákvæð efnahagsleg áhrif friðlýstra svæða á framleiðslu og atvinnu bæði fyrir þjóðarbúið og í næsta umhverfi svæðanna.“

Af þessu má ráða að niðurstaða Hagfræðistofnunar sýni skýrt orsakasamhengi á milli friðlýsinga og atvinnu annars vegar og efnahagslegs virðis hins vegar, eins og t.d. landsframleiðslu. Eða að ríkið geti stóraukið tekjur sínar og landsmanna allra með því að verja meiri fjármunum til friðlýstra svæða. Við lestur sjálfrar skýrslunnar sést þó að hér eru á ferðinni rangfærslur og afvegaleiðing.² Þar sem áður hefur verið bent á það verður ekki séð að um misskilning eða mistök að ræða.

Í skýrslunni eru í fyrsta kafla margir fyrirvarar gerðir við þá greiningu sem þar liggur til grundvallar. Afar skýrt er að hún sýnir sennilega hvorki raunverulegt efnahagslegt virði né orsakasamhengi, þaðan af síður að áhrifin séu „ótvírætt jákvæð“. Í skýrslunni kemur meðal annars fram (með feitletrunum Viðskiptaráðs):

- „Skýrslan, sem hér fer á eftir, **bregður ljósi á áhrif friðlýstra svæða á atvinnulíf** í nánasta umhverfi þeirra. Þetta er ekki greining á kostnaði og ábata, en athugunum af þessum tveim gerðum er oft ruglað saman. Tekjur af ferðamönnum eru ekki hreinn ábati fyrir landsmenn. Á móti tekjunum kemur til dæmis vinna.“
- „Þar við bætist að talning starfa er **frumstæð greiningaraðferð**.“
- „Athuginin lýsir umfangi starfseminnar, en **fræðimenn vara við því að slík greining sé notuð til þess að meta orsakasamhengi**.“
- „Greiningin fer sennilega nærri um áhrif friðaðra svæða á atvinnu í nánasta umhverfi, sérstaklega þar sem byggð stendur höllum fæti, en hún **segir miklu minna um áhrif svæðanna á efnahagssumsvif á landinu öllu**.“ [Í greinargerð segir þó „jákvæð efnahagsleg áhrif ... fyrir þjóðarbúið.“]
- „Eins og áður var nefnt er **hæpið að það sem hér er kallað efnahagsleg áhrif sé hrein viðbót við hagkerfið**.“

Þau efnahagslegu áhrif sem vísað er til í frumvarpinu og fjallað er um í skýrslu Hagfræðistofnunar eru meðal annars sú niðurstaða að þar sem ríkið ver einni krónu til friðlýstra svæða verði til 23 krónur af tekjum hjá einstaklingum og fyrirtækjum. Þetta er það sem ráðherra hefur kallað að fyrir hverja krónu skili sér 23 til baka. Engu að síður sagði forstöðumaður Hagfræðistofnunar, aðspurður um hvort þetta þýði að þjóðgarðar landsins séu gullnáma: „Ég held það endurspegli fyrst og fremst það að það hafi verið settir tiltölulega litlir peningar í þessa staði ennþá, við erum ekki endilega að mæla orsakasamhengi milli útgjalda og tekna.“³

Til að skýra þetta enn frekar má hugsa sér að nota þessa niðurstöðu skýrslunnar eins og hún birtist í túlkun ráðherra og greinargerðinni. Væri það gert ætti ríkið að setja hverja einustu krónu á fjárlögum nú í uppbyggingu friðlýstra svæða því með því væri hægt að áttfalda tekjur ríkisins og margfalda landsframleiðslu og þar með kaupmátt landsmanna. Slíkt væri óskandi en gengur bersýnilega ekki upp.

2.1 Augljósar takmarkanir á aðferðafræði

Ef rýnt er í aðferðafræðina blasir enn betur við hversu takmarkað gildi hennar er til að meta efnahagslegt virði nema til að bera saman efnahagslegt virði og umfang atvinnustarfsemi eftir svæðum. Í **fyrsta lagi** byggist neysla ferðamanna á friðlýstum svæðum á 50 km radíus í kringum svæðið. Í tilfelli Þingvalla getur því neysla í Reykjavík og á öðrum svæðum í kring, t.d. á Selfossi, fallið þar undir. Í **öðru lagi** er því ekki svarað hver atvinnan, neyslan o.s.frv. væri ef ekki hefði komið til

² Sjá skýrslu Hagfræðistofnunar: http://hhi.hi.is/sites/hhi.hi.is/files/siz/ahrif_fridlystra_svaeda_5_1.pdf

³ Umfjöllun RÚV: <https://www.ruv.is/frett/atta-kronur-i-rikiskassann-fvriir-hveria-eina>

friðlýsingar. Hvorki er að sjá skýran samanburð við ófriðuð svæði eða að hve miklu efnahagslega virðið helgast af sjálfri friðlýsingunni og útgjöldum ríkisins samanborið við aðra þætti eins og markaðssetningu eða uppbyggingu einkaaðila í ferðaþjónustu, orkugeiranum og annarri starfsemi. Þannig er gengið út frá því í frumvarpinu að útgjöld ríkisins og sjálfar friðlýsingarnar séu einu ástæður þess að á svæðunum sé mikilvæg og verðmæt starfsemi. Það er bersýnilega rangt. Í þriðja lagi virðist í þessu samhengi ekki heldur horft til þess hvort og að hve miklu leyti orsakasamhengið sé öfugt og að hve miklu leyti svæði eru friðlýst vegna þess að svæðin hafi efnahagslegt virði. Í fjórða lagi er ekki að sjá hver þróun virðis svæðanna er yfir tíma sem væri nauðsynlegt til að hægt væri að segja til um hvort tilkoma friðlýsingar og fjárfesting ríkisins hafi haft þau áhrif sem fram koma í greinargerð frumvarpsins og máli ráðherra.

Hér er ekki efast um að það geti verið umtalsvert efnahagslegt virði fólgið í ósnortinni nátturu, að friðlýsingar geti aukið það virði í einhverjum tilfellum eða að það geti verið samfélagslegur ábati af fjárfestingum í innviðum á slíkum stöðum. Umfang þess virðis er þó, að vissu leyti eðli málsins samkvæmt, mjög óljóst og ágæt skýrsla Hagfræðistofnunar einfaldlega svarar því ekki hvert það er, eins og kemur þar mjög skýrt fram. Bót væri á að gera mun dýpri greiningu á hinu efnahagslega virði sem gæti komið inn í ákvörðunartöku um þróun þjóðgarðsins. Þannig mætti einnig taka upplýstari ákvörðun um umfang þjóðgarðsins, sem er mikið líkt og fyrr segir.

3 Hvaðan kemur orkan í framtíðinni?

Verndun ósnortinnar náttúru er gott og verðugt markmið en nýting náttúruauðlinda með sjálfbærum hætti getur einnig verið skynsamleg og ábyrg. Aðgangur að endurnýjanlegri orku er forsenda orkuskipta og er Ísland í lykilstöðu til að vera í fararbroddi á þessu sviði með mikilvægt framlag til loftslagsmála. Raforkukerfið er einnig forsenda hagsældar og efnahagslegra framfara. Beint framlag rafmagns- og hitaveitu til landsframleiðslu var t.a.m. 3,7% árið 2019 og er þá ótalið virði útflutnings sem byggist á raforkuframlaiðslu auk annarrar orkufrekrar atvinnustarfsemi. Allt skapar þetta tugþúsundir starfa og og hefur áhrif á allt atvinnulífið. Þannig á íslenskt samfélag mikið undir því að raforka sé hagkvæm, örugg og fyrirsjáanleg. Með áætlanir um kolefnishlutleysi í huga og með hliðsjón af spá Hagstofunnar um að landsmönnum fjölgi um tæplega 40 þúsund á einungis næstu 10 árum, bendir allt til þess að eftirspurn eftir raforku aukist.

3.1 Verður 23. grein frumvarpsins of hamlandi fyrir raforkuframlaiðslu?

Með framangreint í huga virðist sem útfærsla Hálendisþjóðgarðs gæti gengið miklu lengra en góðu hófi gegnir í takmörkun orkunýtingar og -öryggis til framtíðar. Hálendið er nú þegar mikilvægasta orkuuppspretta landsmanna og innan marka fyrirhugaðs Hálendisþjóðgarðs er fjöldi virkjana sem samtals sjá landsmönnum fyrir meira en 2/3 af raforkuframlaiðslunni. Þeirri starfsemi eru settar mjög strangar skorður með frumvarpsdrögunum þar sem nýjar háspennulínur í lofti eru ekki leyfðar skv. 23. gr. þrátt fyrir mikla þörf á því að bæta flutningskerfi raforku, sem náttúruöflin hafa minnt á hversu mikilvægt er ásamt því sem það dregur úr þörf fyrir nýjar virkjanir.

Þá er skv. 23. gr. einungis hugsanlegt að nýta þá virkjunarkosti sem skilgreindir eru í nýtingarflokki 3. áfanga rammaáætlunar og þá sem eru í biðflokki, en þó aðeins ef sérstakt tillit er tekið til þess að um sé að ræða virkjanakost innan þjóðgarðs. Í nýtingarflokki skv. tillögum verkefnastjórnar eru einungis Blöndulundur og Skrokkölduvirkjun innan fyrirhugaðs þjóðgarðs og í biðflokki má finna fleiri kosti líkt og Búrfellslund. Þá virðist algjörlega lokað á aðra virkjanakosti en þá sem teknir voru fyrir í 3. áfanga rammaáætlunar, t.d. nýtingu vindorku sem ekki er nærri því eins óafturkræf og nýting vatnsorku.

3.2 Náttúruvernd og auðlindanýting geta farið saman

Að mati Viðskiptaráðs geta friðun og nýting farið vel saman. Lykilatriðið er að horft sé til aðstæðna hverju sinni og að neikvæð umhverfisáhrif séu lágmarkuð. Sérstaklega þarf að gæta þess að jaðarsvæði þjóðgarðsins séu ekki skilgreind of þröngt.

Í því samhengi má nefna að þó að stórbrotin náttúra sé líklega það sem einkennir helst Ísland í augum umheimsins nefna um 11% aðspurðra í 6 löndum grænt/hreint/umhverfisvænt (e. green/clean/eco friendly) sem eitt af því sem kemur upp í hugann þegar spurt er um hvað einkennir Ísland.⁴ Annað sem bendir til þess að hvort tveggja geti farið saman er að á svæðinu við Búrfellslund, þar sem til skoðunar er að setja upp vindmyllugarð í næsta nágrenni Búrfells- og Sultartangavirkjunar, telja 84% ferðamanna ósnortin víðerni vera hluta af aðdráttarflí svæðisins og 72% komu þangað gagnert í þeim tilgangi að berja þau augum. Í sömu rannsókn kemur fram að aðeins 17% ferðamanna segist forðast svæði þar sem eru vindmyllur og að 81% þeirra eru andvígir því að banna þær í þjóðgördum og friðlýstum svæðum.⁵ Af þessu virðist mega ráða að skynsamleg orkunýting og náttúruvernd geti farið vel saman.

4 Breiðari aðkoma atvinnulífs að stjórn og atvinnustefnu er nauðsynleg

Í 3. gr. um markmið Hálandisþjóðgarðs segir m.a. „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“. Markmiðið er gott en ekki er fullljóst hvað í því felst. Í það minnsta virðist það ekki samræmast því vægi sem atvinnulífi er gefið í frumvarpinu sem endurspeglast í 8. gr. um stjórn Hálandisþjóðgarðs. Þar eru fulltrúar frá ýmsum hagsmunadílum, bændum og ferðaþjónustunni. Vegna fyrirgreinds mikilvægis orkunýtingar á svæðinu vekur nokkra furðu að ekki sé gert ráð fyrir fulltrúa úr orkuiðnaði eða atvinnulífinu í heild. Í ljósi markmiðsákvæðisins þarf að breyta því af þeirri einföldu ástæðu að um 2/3 raforkuframleiðslu fer fram inn þjóðgarðsins. Breiðari skírskotun atvinnulífsins við stjórn þjóðgarðsins er líka til þess fallin að styrkja fyrirhugaða atvinnustefnu sem stjórn skal móta. Viðskiptaráð Íslands er heildarsamtök ólíkra fyrirtækja af öllum stærðum og úr flestum atvinnugreinum og lýsir sig því reiðubúið til að tilnefna fulltrúa í stjórn.

Viðskiptaráð getur ekki stutt framvarpið í óbreyttri mynd og leggur til að varfærnari skref verði stigin til að skapa sátt og mæta ólíkum sjónarmiðum við stofnun Hálandisþjóðgarðs.

Virðingarfyllt,



Konráð S. Guðjónsson

Hagfræðingur Viðskiptaráðs Íslands

⁴ Sjá ímyndarkönnun Maskínu og Íslandsstofu: <https://public.tableau.com/profile/maskina#!/vizhome/Image-public/Image-Detailed>

⁵ Anna Dóra Sæþórsdóttir o.fl. (2015): <https://www.landsvirkiun.is/Media/lv-2015-054-ahrif-vindmylla-i-burfellslundi-a-ferdamennlowres.pdf>