



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Alþingi
b.t. umhverfis- og samgöngunefndar
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík 25. janúar 2021

2012025SA GB
Málalýkill: 00.63

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

Vísað er til tölvupósts frá nefndasviði Alþingis, dags. 11. desember sl., þar sem óskað er eftir umsögnum um ofangreint frumvarp.

Samband íslenskra sveitarfélaga stóð fyrir umræðufundi um málið 18. janúar sl. þar sem umhverfis- og auðlindaráðherra og sveitarstjórnarmenn skiptust á skoðunum um málið. Við gerð þessarar umsagnar var tekið tillit til umfjöllunar á fundinum ásamt umsögnum þeirra sveitarfélaga sem hafa látið sig málið varða. Rétt er hins vegar að hafa þann fyrirvara að stjórn sambandsins hefur ekki mótað sameiginlega afstöðu til málsins.

Almennt um afstöðu sveitarfélaga til frumvarpsins

Sambandið átti fulltrúa í starfshópum sem unnu að undirbúningi þjóðgarðsins en gerði ávallt athugasemd við að þeim starfshópum var ekki falið að taka afstöðu til þeirrar grundvallarspurningar hvort stofnun þjóðgarðs sé skynsamlegt skref. Þótt á undirbúningstíma málsins hafi verið haft mikið samráð við sveitarfélög sem eiga lögsögu á því svæði sem falla myndi undir fyrirhugaðan þjóðgarð hefur í raun ekki verið boðið upp á samtal um þetta lykilatriði, heldur svo til eingöngu um atriði sem lúta að útfærslu málsins.

Þótt nokkur munur sé á afstöðu sveitarstjórna til málsins kemur almennt fram sú afstaða í umsögnum sveitarstjórna að frumvarpið sé ótímabært og að leiða þurfi til lykta allmörg álitæfni áður en hægt sé að fallast á lögfestingu hálendisþjóðgarðs. Í umsögnum nokkurra sveitarfélaga má jafnframt greina þá afstöðu að þau eigi mjög erfitt með að fallast á stofnun svo stórs þjóðgarðs sem hér er lagt til.¹

Það sem þyngst virðist vega í umsögnum sveitarfélaga eru atriði sem snúa að skipulagsmálum. Ljóst má vera að stofnun þjóðgarðs myndi draga mjög úr aðkomu sveitarstjórna að málefnum þeirra svæða sem féllu undir þjóðgarð. Þetta getur m.a. um ákvarðanir um nýtingu landsvæða, takmarkanir á umferð o.fl. Af þeirri ástæðu

¹ Líkt og fram kemur í frumvarpinu er áformað að mörk Hálendisþjóðgarðs skuli að lágmarki miðast við þjóðlendumörk innan miðhálendislínu auk þeirra landsvæða á miðhálendinu og nágrenni þess sem þegar eru friðlýst við gildistöku laganna. Þannig er gert ráð fyrir að Vatnajökulsþjóðgarður og önnur friðlýst svæði á miðhálendinu renni inn í Hálendisþjóðgarð og verði frá upphafi hluti hans. Formleg friðlýsing þjóðgarðsins tekur gildi við setningu reglugerðar um hann en í raun er ákvörðunin um að landið skuli friðlýst tekin á Alþingi með samþykkt frumvarps þessa.

er lykilatriði að sátt náist við sveitarstjórnir um stjórnunarfyrrkomulag fyrirhugaðs þjóðgarðs og aðkomu sveitarstjórna að ákvörðunum.

Einnig eru í mörgum umsögnum gerðar verulegar athugasemdir við ákvæði frumvarpsins um orkunýtingu en innan fyrirhugaðs þjóðgarðs eru allmörg svæði sem hafa verið til umfjöllunar í tengslum við rammaáætlun um vernd og orkunýtingu landsvæða. Sambandið hefur á undanförunum árum gert miklar athugasemdir við að vinna við rammaáætlun virðist vera í algeru öngstræti. Mörg ár eru liðin síðan verkefnisstjórn 3. áfanga rammaáætlunar skilaði tillögum til ráðherra. Þær tillögur hafa enn ekki hlotið afgreiðslu Alþingis. Þótt unnið sé að 4. áfanga rammaáætlunar virðast ekki endilega vera horfur á að lausn náist á næstunni um framvindu rammaáætlunar. Spilar þar ekki síst inn í að sú aðferðafræði sem niðurstöður verkefnisstjórnar byggjast á er meingölluð. Þannig ráða náttúrverndarhagsmunir nánast öllu við mat á einstökum verkefnum á meðan ekki eru lagðar fram niðurstöður faghópa um mat á hagkvæmni og samfélagslegum áhrifum þeirra. Í því ljósi er eðlilegt að sveitarstjórnir hafi mikla fyrirvara um samþykkt lagaákvæða sem takmarkað geta virkjanakosti innan þeirra marka.

Jafnframt eru nýjar háspennulínur í lofti ekki leyfðar innan þjóðgarðs á miðhálandinu, sem í raun útilokar raforkuflutning á milli landshluta, í gegnum þjóðgarðinn, þegar horft er til þeirrar tækni sem til staðar er nú. Tilefni er til þess að vísa til umsagna Sambands íslenskra sveitarfélaga og einstakra sveitarfélaga um tillögu til þingsályktunar um uppbyggingu flutningskerfis raforku, sem samþykkt var á 148. löggjafarþingi, þar sem fram koma miklir fyrirvarar við að útiloka slíkar flutningsleiðir, t.d. um Sprengisandsleið.

Loks er í nokkrum umsögnum sveitarfélaga bent á að hugmyndir um mörk hálandisþjóðgarðs tengjast ekki náttúrufari sérstaklega. Miðhálandislína var ákveðin af samvinnunefnd um svæðisskipulag miðhálandis um 1995 og viðmið um þá afmörkun var að hún lagi á milli heimalanda og afrétta. Afmörkunin hafði fyrst og fremst þýðingu í skipulagslegu tilliti og gerir enn, enda miðað við hana í landsskipulagsstefnu 2015-2026. Þjóðlendur eru eignarréttarleg skipan lands og hvílir á lögum nr. 58/1998 og vinnu við afmörkun slíkra svæða er ekki enn lokið í öllum landshlutum. Þjóðlendur eru sérstakt eignarréttarlegt form sem var stofnsett á þeim grundvelli að forsætisráðuneytið og sveitarfélög færu saman með eignarráð svæðanna. Allnokkur hluti lands innan þess svæðis sem félli undir fyrirhugaðan þjóðgarð hafa ekki sérstöðu hvað varðar náttúrufar umfram það land sem fellur utan þjóðgarðs. Málið birtist því sveitarstjórnnum sem krafa ríkisins um yfiráð og stofnanavæðingu án tillits til kosta núverandi valddreifingar og samábyrgðar stjórnvalda ríkis og nærsamfélags.

Um breytingar á frv.

Gerðar hafa verið tvær þýðingarmiklar breytingar á frumvarpinu frá því það var kynnt í samráðsgátt fyrir ári síðan:

- a. Ákvæði um orkunýtingu í 23. gr. frv. hafa verið rýmkuð nokkuð. Skilgreina skal í reglugerð sem ráðherra setur jaðarsvæði Hálandisþjóðgarðs vegna orkunýtingar. Jaðarsvæði teljast ekki hluti hins friðlýsta svæðis og falla utan

skilgreindra verndarflokka en setja má ákvæði í reglugerð og stjórnunar- og verndaráætlun þjóðgarðsins sem ná til jaðarsvæða vegna nálægðar við þjóðgarðinn. Á jaðarsvæðum Hálendisþjóðgarðs er heimilt að starfrækja þær virkjanir og háspennulínur sem eru í rekstri við stofnun hans og gera breytingar á þeim, t.d. með breytingu og endurnýjun á búnaði og mannvirkjum, vegna viðhalds og/eða til að auka afköst þeirra og bæta skilvirkni. Nýjar virkjanir má starfrækja á jaðarsvæðum Hálendisþjóðgarðs hafi hin nýja virkjun verið skilgreind í orkunýtingarflokki í 3. áfanga verndar- og orkunýtingaráætlunar. Ef virkjunarkostur í biðflokki 3. áfanga færist í orkunýtingarflokk er einnig heimilt að gera ráð fyrir viðkomandi virkjun á jaðarsvæði.

- b. Hins vegar hefur verið bætt við bráðabirgðaákvæði um að ákvæði frumvarpsins hafi ekki áhrif á gildi þeirra skipulagsáætlana sveitarfélaganna sem eru í gildi við gildistöku frumvarpsins. Einnig er þjóðgarðsyfirvöldum ætlað, við gerð fyrstu stjórnunar- og verndaráætlunar þjóðgarðsins, að taka mið af gildandi skipulagsáætlunum að því marki sem þær samrýmast verndarmarkmiðum þjóðgarðsins.

Þessar breytingar koma að nokkru til móts við gagnrýni sveitarfélaga og fleiri umsagnaraðila á frumvarpið. Ljóst er þó af umsögnum og umræðu á fundi sem sambandið hélt þann 18. janúar sl. að þessar breytingar ganga ekki nægilega langt til að leysa úr ágreiningi um efni frumvarpsins. Samantekið má segja um annmarka þessara breytinga:

- Engin trygging er fyrir því að virkjunarkostir í biðflokki eftir 3. áfanga geti komið til greina enda er afmörkun jaðarsvæða háð ákvörðun ráðherra, sem getur þar með fellt út mögulega virkjunarkosti að vild. Mat á virkjanakostum tekur mið af verndarmarkmiðum þjóðgarðs, sem takmarkar möguleika á því að fella þá í orkunýtingarflokk. Vinnu við 4. áfanga rammaáætlunar er að ljúka en ekkert tillit er tekið þeirrar vinnu í frv.
- Rammaáætlun sem landsáætlun á sviði verndar og orkunýtingar verður tilgangslaus fyrir stóran hluta landsins til framtíðar. Frumvarpið takmarkar einnig möguleika á smærri virkjunum en 10 MW í vatnsaflí og vindorku og 50 MW í jarðvarma sem falla utan rammaáætlunar.
- Stofnun Hálendisþjóðgarðs takmarkar þýðingu hvers kyns landsáætlana sem Alþingi og stjórnvöld koma að, t.d. landsskipulagstefnu, stefnu um nýtingu þjóðlendna, samgönguáætlun, fjarskiptaáætlun og kerfisáætlun Landsnets.
- Bráðabirgðaákvæði frumvarpsins gera ráð fyrir að gildandi skipulagsáætlanir hafi tímabundið gildi og takmarkað vægi við gerð fyrstu stjórnunar- og verndaráætlunar Hálendisþjóðgarðs. Þýðing ákvæðisins mun falla niður fljótlega á næstu árum. Eftir það mun skipulagsvald sveitarfélaga innan þjóðgarðs nánast falla niður vegna almennrar þýðingar stjórnunar- og verndaráætlunar þjóðgarðs til lengri tíma.

Lokaorð

Með vísan til framangreindra ábendinga virðist ljóst að mörg og stór álitaefni séu enn óleyst í því máli sem hér er til umsagnar. Er það því afstaða Sambands íslenskra sveitarfélaga að frumvarp til laga um Hálendisþjóðgarð sé ótímabært og leggst sambandið gegn samþykkt þess þar til búið er að finna lausnir á þeim miklu álitaefnum sem hér hafa verið rakin og náð hafi verið mun almennari sátt í málinu en nú er raunin.

Virðingarfyllt
SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA



Karl Björnsson
framkvæmdastjóri